THE COSTS OF CHOICE

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Canada

For additional copies, contact:

CRTC Information Services
(819) 997-0313

Mailing Address

Ottawa, Ontario
K1A 0N2

Location

1 Promenade du Portage
Central Building
Hull, Québec

or CRTC Regional Offices

Room 428, Barrington Tower, Scotia Square
Halifax, N.S. B3J 2A8
(902) 426-7997

Complex Guy Favreau, East Tower
Suite 602
200 Dorchester Blvd. West,
Montréal, Québec H2Z 1X4
(514) 283-6607

275 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3B 2B3
(204) 949-6306

Suite 1130, 700 West Georgia St.
P.O. Box 10105, Pacific Centre
Vancouver, B.C. V7Y 1C6
(604) 666-2111

Minister of Supply and Services Canada 1985
Catalogue no. BC 92-32/1985
ISBN-0-662-53564-2

25 February 1985

Mr. André Bureau
Chairman
Canadian Radio-Television and
Telecommunications Commission

Dear Mr. Bureau

I have the honour to submit the following report, on behalf of the members of the Task Force on Access to Television in Underserved Communities.

Paul Klingle
Chairman

Charles Feaver

Rosalie Gower

Robert Lamb

Finlay MacDonald

Réal Therrien

Contents

Preface		iv
Foreword		vii
1.	**The Mandate of the Task Force**	1
2.	**A Review of the Therrien Report**	4
	Introduction	4
	CANCOM	5
	Pay Television	9
	Specialty Services	10
	Extension of Regional Services	11
	Native Broadcasting	11
	Revised Earth Station Policy	12
	Conclusion	13
3.	**General Themes**	14
	Costs	14
	Signal Package	14
	CRTC Regulations and Procedures	15
	Enforcement	16
	Current Use of Canadian Satellites	16
	Alternate Technologies	16
	Taxes and Subsidies	17
4.	**The Problem of Definition**	18

5.	**Satellite Delivery of Programming**	20
	Telesat Canada	20
	Canadian Satellite Services	22
	CANCOM	23
	Canadian Specialty and Pay Networks	27
	Regional Services	29
	U.S. Satellite Services	30
6.	**Core Market Distribution**	31
	Cable	31
	Over-the-Air Systems	33
	Private TVRO Ownership	35
7.	**Present and Future Technology**	37
	Alternate Technology	38
8.	**Reducing the Cost of Service**	40
	Economies of Scale	40
	Subsidies, Grants and Tax Incentives	40
	Taxes	42
	Cross-Subsidies	42
9.	**Regulatory Approaches**	43
	Licensing Procedures	43
	The Regional Licence	44
	Enforcement	46
	The Program Originator and Private Rights	47
10.	**The Costs of Choice**	48
	Appendices	51

Preface

On 20 December 1984, CRTC Chairman André Bureau announced the formation of a special Task Force to "examine and make recommendations on the distribution in underserved Canadian communities of satellite-received broadcasting services" and to study "where the regulations of the CRTC should be modified or amended to expedite this process." (See Appendix A for CRTC press release).

This initiative recognized that a fresh innovative approach was needed to address the substantial and fundamental problems which have long been identified with the extension of service to small, underserved communities and rural areas.

In a letter received earlier that same day, the Minister of Communications, the Honourable Marcel Masse, solicited the support of the CRTC in the "... implementation of a new policy approach towards the reception and distribution of programming signals received from satellite." (TRANSLATION) In his letter, the Minister indicated a number of areas which might be examined by the CRTC. (The Minister's correspondence and an associated news release are reproduced in Appendices B and C, respectively).

The six-member Task Force, chaired by CRTC Commissioner Paul Klingle, included CRTC Vice-Chairman Réal Therrien and Commissioner Rosalie Gower as well as three independent representatives, Messrs. Charles Feaver, Robert Lamb and Finlay MacDonald.

Charles Feaver, who was also a member of the Committee on Extension of Service to Northern and Remote Communities (the Therrien Committee), is the Senior Policy Advisor in the Telecommunications Policy Office of the Government of Manitoba.

Robert Lamb is the president of the Alberta Broadcasting Corporation and R.W. Lamb Consulting and Management Ltd. and is also a member of the boards of directors for CFCN Communications, Shaw Cablesystems (B.C.) Ltd. and the Canadian Cable Television Association. He is a past president of the Western Association of Broadcasters and has many years of involvement with broadcasting in western Canada, including the supervision of the establishment of Calgary's first television station, CHCT-TV.

Finlay MacDonald worked for a number of years as a broadcaster with the CTV Television Network and was also the president of the maritime regional pay television service, Star Channel. Mr. MacDonald, who is a native Nova Scotian, obtained a law degree from Dalhousie University in 1971 and was the Chairman of the 1980 Federal Task Force on the Atlantic Production Industry.

Mindful of the urgency of the problems it was attempting to resolve, the Task Force began its study with a series of informal meetings in Hull, Quebec during the week of 7 January 1985, and in the next few weeks also held discussions in Gander, Newfoundland; Vancouver, British Columbia; and Winnipeg, Manitoba.

A variety of industry groups, associations, and individuals, including broadcasters, cable, pay and specialty operators, Canadian Satellite Communications Inc. (CANCOM) and operators of unlicensed undertakings offered a wide range of views concerning the difficulties inherent in extending service to small communities and rural areas. The Task Force also held discussions with several federal MPs who had a particular interest in these matters. (A list of the organizations and individuals who participated at these meetings, as well as those who submitted written briefs, is provided in Appendix D).

The Task Force wishes to express its deepest appreciation to all those who provided us with a wealth of information, sound judgement and cogent analysis, without which this report could not have been completed. We also thank the employees of the Department of Communications (DOC) and the CRTC who so ably assisted us in our endeavours.

Foreword

Theoretically, Canadians, regardless of where they might live, are now able to view an impressive array of television services from both local stations and satellite sources. The 1980s have seen an incredible expansion in the number of Canadian and American services accessible through satellite technology.

Given the current availability of this wide spectrum of services, one is led to question why one element of this Task Force's mandate is to "examine and make recommendations on the distribution in underserved Canadian communities of satellite broadcasting services." Unfortunately, despite the availability of these services, there continues to be approximately 1.2 million households in small and/or remote communities and rural areas who receive only those few services accessible to them through over-the-air transmitters. Why is this so?

The answer involves two principle economic factors. Firstly, the expense involved in establishing a cable system in a small community is much higher, on a per subscriber basis, than in an urban centre. Although the equipment costs are approximately the same, they must be recovered from a much smaller subscriber base, which results in high monthly fees.

The second is the cost of providing the CANCOM services due, primarily, to the high transponder charges CANCOM must pay to Telesat for their delivery. Telesat's rates are fixed per channel and are approximately the same as those charged for U.S. satellite use. However, given the fact that Canada's population is about one-tenth that of the United States, and that CANCOM's market encompasses only a small percentage of the total Canadian market, these transponder costs, when passed on to CANCOM's subscribers, contribute significantly to a very high monthly fee.

Unable to receive additional services at an affordable price - or preferring to take signals free from U.S. satellites - some communities have resorted to unlicensed undertakings. These are primarily over-the-air transmitters distributing American services not authorized for distribution by the CRTC and usually distributed without payment to the U.S. service provider. Some CRTC licensees are also involved in this practice. This situation sets a precedent which must be corrected.

It is quite evident that to extend service, at an affordable cost, to those small communities and rural areas which continue to be inadequately served will require extraordinary measures. Revised regulatory and licensing procedures, reduced Canadian satellite transponder charges, coordinated development to obtain the benefits of economies of scale, full use of new technologies and the cooperation of all levels of government and the broadcasting industry at large will be necessary if we are to succeed.

It is in this environment of conflicting goals and interests, high costs, regulatory and legislative constraints, and the realities of broadcasting in the satellite age, that the Task Force undertook its examination. This report contains its recommendations and conclusions regarding the future orderly extension of service to these areas.

Particular emphasis has been given to exploring means by which the CRTC might facilitate this process through changes in its policies, regulations and licensing practices.

1

The Mandate of the Task Force

The mandate of the Task Force contained two primary elements:

- to examine and make recommendations on the distribution in underserved Canadian communities of satellite broadcasting services; and

- to examine and make recommendations in areas where the regulations of the CRTC should be modified or amended to expedite this process.

Within its mandate the Task Force has taken into consideration the six major components outlined in the Minister's letter. They are:

1. There must be a distinction made between large broadcasting undertakings, and those small broadcast receiving undertakings which serve underserved areas, taking into account the particular needs and circumstances of those communities.

2. True viewing choice includes a choice of Canadian as well as foreign services. Thus, small systems should distribute a core of Canadian services. Currently, they must distribute as many Canadian as foreign services.

3. Small broadcasting undertakings should have more flexibility in the way in which they are allowed to offer services, taking into account their circumstances and the environment in which they operate.

4. In order to preserve the integrity of the broadcasting system, the continued distribution of unauthorized American specialty services, without payment to the program originators, cannot be permitted.

5. It is also necessary to maintain licensing procedures for all broadcast receiving undertakings, in order to promote the orderly development of the elements of the system.

6. Licensing procedures for small systems should be eased in order to reduce regulatory burden.

One of the objectives of the Task Force was to try to define the basis for making distinctions between large and small systems, as well as to attempt to form a definition of the term "underserved" which would be applicable to any community, whether or not it is located in a remote area of the country.

The proposal that a system serving a small community carry only a core package of Canadian services was examined closely by the Task Force since the current CRTC policy requires that any undertaking adding satellite-received services maintain "balance" between the number of Canadian and U.S. services carried. That is to say, the number of Canadian services, exclusive of discretionary services distributed, must be equal to, or greater than, the number of American services distributed.

In its review, the Task Force felt it imperative to discuss matters such as what services should be part of the proposed core package; whether such a package should be limited only to the local terrestrial signals, or whether certain satellite-received services should be included; if the carriage of certain services should be made mandatory or simply encouraged; whether the current balance requirements should be maintained; and, whether a form of priority carriage should be established for undertakings located in underserved communities.

These questions were examined in the context of the current satellite environment, considering both the unscrambled transmission of most services and the widespread public perception of what is known as "open skies." In other words, the CRTC must take into account

the speed and ease with which individuals and communities can aim a dish at an American satellite, thus opting out of the Canadian broadcasting system.

The concept of flexibility in signal carriage for small systems opens another avenue of exploration with regard to the possibility of permitting the unscrambled carriage of Canadian discretionary services, such as pay television, on the basic tier of undertakings serving small communities. This raises questions as to whether there are any regulatory, contractual or subscriber interest impediments to such a proposal. If so, what initiatives might be undertaken to overcome any such obstacles?

Any examination of the Commission's policies and licensing procedures and their impact on the provision of service to "small" and/or "underserved" communities had to be undertaken in the context of the public benefit currently derived from licensing small systems, and whether the public interest might be met more effectively through revised licensing methods. In reviewing the CRTC's licensing procedures, the Task Force has also attempted to ascertain what effect the current practices have had on the timely and orderly implementation of service in small communities.

2

A Review of the Therrien Report

Introduction

Before getting into a more detailed examination of the discussions held by the Task Force and its conclusions and recommendations, we should first briefly examine the recent history of the extension of service via satellite in Canada, in order to understand more clearly the complex, diverse and ever-changing environment which exists today within the Canadian broadcasting system.

The "brave new world" of satellite delivered Canadian programming really began to accelerate less than five years ago, when the Therrien Committee was formed. We have come a long way in that short period, but many problems remain to be solved if all Canadians are to be provided with a full and equitable range of services at affordable cost.

The Therrien Committee was formed in January 1980, to "issue a report on how the number and variety of television services to northern and remote communities in Canada might best and most expeditiously be increased ... (and also to) deal with issues related to satellite distribution of programs and pay-television."

Its July 1980 report entitled "The 1980s: A Decade of Diversity" contained 41 individual recommendations concerning a wide range of broadcasting issues, focusing primarily on the future introduction, role and format of satellite-received services in Canada.

The recommendations which form part of the discussion to follow are, for the most part, those on which some degree of action has been taken and, as such, form part of the television broadcasting universe that exists for Canadians today.

CANCOM

Canadian Services

The first recommendation of the Therrien Committee stated that:

> The CRTC should immediately call for licence applications for the delivery, in remote and unserved areas, of a range of Canadian satellite television services that would be attractive to Canadian audiences.

In April 1981, the CRTC granted a licence to CANCOM to distribute the signals of three Canadian television stations, a French-language programming package (TCTV) and a variety of radio signals to areas that received two or less television signals. These areas have since become known as "core market" communities. (For a complete list of services authorized for distribution by CANCOM see Appendix E).

The CANCOM services are distributed via the ANIK D satellite and, therefore, are receivable throughout Canada, including the far north. As of the end of 1984, 335 communities representing approximately 156,000 subscribers are receiving, all, or part, of the CANCOM Canadian package. These services are being distributed primarily via cable television and, to a lesser degree, by over-the-air television transmitters, either in a scrambled or unscrambled mode.

3 + 1 U.S. Services

A subsequent recommendation of the Therrien Committee stated that:

In determining priorities for services to be carried on Canadian satellites, the carriage of U.S. stations or programming services should not be permitted, subject to a review of this policy should surplus capacity become available.

Shortly after the licensing of the CANCOM Canadian package, it became apparent that sufficient capacity existed on Anik D to enable the distribution of some U.S. services, and that a real demand existed for these services, not only in the "core market" communities CANCOM was originally licensed to serve, but also in other areas of the country where, for a variety of reasons, cable television undertakings were unable to receive the full complement of 3 + 1 U.S. network services allowable under the Cable Television Policy (1979).

On 8 March 1983, the Commission authorized CANCOM to add the distribution of the four U.S. network signals, subject to certain terms and conditions. Primary among these were a set of licensing rules having the effect of predetermining the markets into which these signals would be authorized, and the stipulation that systems receiving the U.S. services maintain at least an equal balance between Canadian and American services.

One of the goals in licensing CANCOM to carry two U.S. signals (WJBK-TV and WTVS) from the eastern time zone and two (KING-TV and KOMO-TV) from the western time zone was to enable Canadians in all parts of the country to receive at least part of the programming of the American networks as close as possible to the normal viewing hours of any given region. However, along with other problems, the limited "extra-cable market" available in western Canada, and delays in getting systems on stream necessitated uplinking all four U.S. signals from Detroit, with the result that in much of western Canada a time zone problem exists.

After considering further applications from CANCOM, the Commission subsequently authorized changes to allow this uplinking. However, in its decision dated 2 November 1984, the CRTC stated that "it expects CANCOM to take all necessary measures to make available to its affiliates in Western Canada the NBC and ABC signals from Seattle at the very earliest date."

The licensed markets for these U.S. services include not only the "core market" communities contained within CANCOM's original service mandate, but also "extra-cable markets" which are defined by CANCOM as communities already served by cable television, but not currently distributing one or more of the four U.S. network signals.

These "extra-cable markets" are generally small to medium-sized communities but certain larger population centres, such as St. John's and Charlottetown, have utilized the CANCOM service to augment the signals received via microwave to complete their U.S. network service package.

In further defining the markets with potential access to the U.S. CANCOM signals, a "replacement" group has been added. These are markets or systems which perceive their current level of service to be inadequate due to the poor quality of the U.S. signals received, and who recognize that satellite delivery, through CANCOM, is a feasible solution to these problems.

Cable television licensees in Saskatchewan utilizing the SaskTel fibre-optics network have been authorized to replace their microwaved U.S. network signals with the CANCOM U.S. package. At the time of the Saskatchewan applications CANCOM informed the CRTC that it could foresee other potential "replacement" markets for its U.S. services, particularly in Manitoba and Newfoundland.

To date, over 650,000 subscribers within the three CANCOM markets, previously identified, are receiving all, or part, of the CANCOM 3 + 1 U.S. package.

Current Status

It is readily evident that CANCOM has become the major component in the delivery of both Canadian and U.S. satellite services to underserved communities, and that the introduction of the Canadian CANCOM services has not only spurred the construction of hundreds of new systems, but has also greatly increased the viewing options available to many Canadians living in previously underserved communities. Even though many changes have taken place since the original licensing of CANCOM in 1981, a number of problems remain to be solved if all Canadians are to be able to use the wide range of services now available.

It is probably fair to say that any venture using new technology will experience severe start-up problems. In the case of CANCOM, the combination of regulatory and technological factors has put a severe strain on its operation. In breaking this new ground its cash requirements have been heavy, despite a deferred payment schedule with Telesat.

The high costs of acquiring eight satellite channels and an optimistic estimate of the size and timing of the initial subscriber base, partially attributable to the length of time required to licence new systems due to the competitive nature of many applications, have been difficult obstacles to overcome.

An additional cost factor is the incorporation of signal scrambling for delivery to local distributors. As well, the cost of the associated decoders has contributed significantly to CANCOM's initial capital costs, and to the high cost charged to local exhibitors for its services.

The monthly fee paid by subscribers receiving the CANCOM services from local cable distributors can be

as much as two to three times higher than that paid by urban dwellers for the same range of basic services. This is primarily the result of signal delivery costs having to be spread across a small subscriber base, and the costs per subscriber incurred in setting up cable systems in smaller communities.

Pay Television

A number of the recommendations of the Therrien Committee dealt with the future of pay television in Canada.

In the Fall of 1982 six individual pay television services were licensed: one national general interest service (English and French), three regional general interest services, one performing arts specialty service and one multilingual service.

The pay television licensees have experienced severe financial difficulties in implementing their services, for various reasons. Primary among these were optimistic estimates of their subscriber base, marketing problems, high transponder costs, the cost of security hardware associated with the introduction of pay services, program acquisition expenses and the Canadian content contributions fixed by condition of licence. For those with a limited potential subscriber base, transponder costs became a particular problem. The result has been high monthly subscriber fees which have impeded the growth of the pay television services.

As a result of the growing pains experienced by the industry, only three pay television networks remain operational in Canada today. Superchannel and First Choice provide English-language general interest services to western and eastern Canada respectively, and Super Ecran provides a French-language service to eastern Canada only.

Specialty Services

The term "specialty service" is used to describe a form of pay television service which relates directly to a specific interest such as sports or music. The Therrien Report provided for specialty services within the framework of its general recommendations for pay television and tiering.

In early April 1984, the CRTC licensed two Canadian specialty services, a sports service (The Sports Network) and a music video service (MuchMusic), each of which broadcasts 24-hours-per-day and is available via ANIK D to all parts of Canada. Both the pay television and these specialty services may only be exhibited on a pay-per-channel and discretionary tier basis.

Having put the Canadian services in place, the CRTC issued a list of eligible American specialty services which could be distributed by cable systems as long as they are packaged with, or linked to, the Canadian pay or specialty services. Ratios were established for the number of U.S. services that could be carried in relation to the number of Canadian services distributed, and an overall "balance" policy was created which stated, in general, that the number of Canadian services carried by any system must be greater than the number of non-Canadian services distributed. This list, after revision, now contains 16 eligible American specialty services. (See Appendix F)

While it is too early to assess the success of the Canadian specialty services -and the overall response appears to be positive - they seem to have had a minimal impact on small systems. Because of the limited revenue potential of small systems, the expense which must be incurred in providing scrambling and decoding equipment is often prohibitive.

Extension of Regional Services

A number of the Therrien Committee's recommendations focused on the necessity of extending regional services that relate to the specific concerns and special needs of individual areas of the country. Several provinces now have such services available to them.

Atlantic Satellite Network (ASN) was licensed in April 1981 to provide to the Maritime provinces and Newfoundland via satellite, a package comprised of educational, news, public affairs, general entertainment and children's programming.

Both TVOntario and Radio-Québec have utilized the ANIK C satellite and a wide network of television retransmitters to provide their services throughout Ontario and Quebec, respectively. Access Network has recently begun using ANIK C to distribute an educational programming service to cable systems in Alberta, and in British Columbia many cable television licensees have been authorized to carry the educational programming provided via satellite by the Knowledge Network (KNOW).

A number of cable television undertakings in Quebec also distribute La Sette (TVFQ-99), which is a package of French-language programming produced in France and distributed on ANIK C.

Native Broadcasting

The Therrien Committee made a number of recommendations with respect to broadcasting by, and for, the indigenous peoples of Canada who live in northern and remote regions. The majority of these recommendations have been implemented and there are now more than 250 radio stations licensed to serve the North, many of which produce programming directed specifically at native audiences. Approximately 300 television transmitters also serve the North today.

In March 1983, the federal government announced its Northern Broadcasting Policy which is based on principles that respond to priorities identified by the Therrien Committee. The policy also established a funding mechanism, the Northern Native Broadcast Access Program (NNBAP), to facilitate the production of native programming.

In December 1984, the CRTC announced the formation of a committee, under the chairmanship of Commissioner Paul McRae, to meet with native communications societies to aid "in the development of a more comprehensive CRTC policy respecting northern native broadcasting."

Revised Earth Station Policy

The Therrien Committee recommended that consideration be given to revising the policy governing the ownership and operation of earth stations (TVROs) with a view to permitting:

> the ownership and operation of receive-only TVROs by licensed broadcasting undertakings, educational and other non-commercial institutions for internal use; and community groups and individuals for their private use.

In May 1983, the DOC announced a new policy pertaining to TVROs which, among other things, provided for the ownership and use of satellite dishes by private individuals and commercial establishments such as bars and night clubs, without any licensing requirement or restriction on their use, provided the signals received are not redistributed to others.

In that same year, new government policies opened the way for the CRTC to exempt satellite master antenna television (SMATV) systems, such as those used by some hotels, apartment buildings and condominiums, from licensing as long as they offered only those services authorized for distribution by the local cable operator.

Conclusion

Many of the critical recommendations of the Therrien Committee have now been implemented and their effect is apparent throughout the system. However, solutions are still required to allow small communities and rural areas to make effective use of the wide variety of programming now available. In the following pages we examine how this may be done.

3

General Themes

As mentioned in the preface, the Task Force consulted with a broad range of interested parties during the course of its deliberations. Constructive attitudes were displayed by participants, both at the meetings and in their written submissions, in endeavouring to define the existing problems and propose solutions.

While these discussions covered a wide spectrum of topics, several recurrent themes quickly emerged. What follows is a brief description of these central themes to serve as an introduction to their detailed analysis in the succeeding chapters of this report.

Costs

Every participant, without exception, identified cost as the foremost obstacle to providing service to small underserved communities. There was general agreement that the two major barriers are the necessity of spreading capital costs over a small subscriber base and the high cost of satellite-delivered services, particularly those of CANCOM.

Many suggestions were made as to how these costs could be lowered, including various forms of tax relief and subsidies, use of distribution systems other than cable, regional licensing concepts, and revised licensing and regulatory procedures.

Signal Package

Unlike the situation encountered by the Therrien Committee, there was a general view that the existing variety of Canadian services available via satellite is now more than adequate to meet the needs of small underserved communities and rural areas. It was

stressed again, however, that the cost of receiving the existing services is simply too high and, indeed, is unaffordable in many instances. Some typical core and urban system profiles are found in Appendix G.

A number of proposals were offered as to how the authorized service package for small systems might be enhanced, at minimal cost. Suggestions included expanding the list of American services authorized for distribution by the CRTC to include particularly the U.S. superstations and the unscrambled carriage of discretionary services, both Canadian and American, on the basic tier of small systems.

Others suggested that any list of authorized American services should simply indicate those which are prohibited rather than give a limited number which may be distributed, as in the case now. When discussing the various suggestions, there was agreement that any increased choice should not include U.S. premium pay services but that a wide range of other U.S. specialty services should be included, provided they do not compete directly with Canadian services, existing or future.

During the examination of an expanded signal package, it became obvious that there existed a difference of opinion as to who should benefit from any new policy in this area. These opinions ranged from those who felt that all cable systems, regardless of size or the number of services currently available, should have access to any new authorized services, to those who considered that any new rules should apply only to small communities and rural areas.

CRTC Regulations and Procedures

There was general agreement that small systems should not be subject to the same regulatory approach and licensing procedures as those serving large urban centres. The consensus, however, was that all undertakings should be required to hold a licence but means must be found to speed up the process.

Many wide-ranging suggestions were offered as to how the regulatory and licensing burden might be lessened for smaller systems, including vastly simplified CRTC and DOC application forms, regional licensing, and changes to CRTC regulations and policies in areas such as rate regulation, signal carriage and "balance" requirements.

Enforcement

All parties agreed that any revised procedures and regulations must provide realistic alternatives to groups presently operating unauthorized systems while, at the same time, recognizing the interests of licensed operators. Most participants agreed that once a revised format of regulations and procedures is in place, it should be rigorously enforced to protect the integrity of the whole system. As well, many suggested that the Radio Act could be amended to allow program originators to pursue their rights more easily.

Current Use of Canadian Satellites

For a variety of reasons two types of satellites, 12 gigahertz (GHz) and 4 GHz, are currently utilized to deliver programming services in Canada.

Consequently, communities wishing to receive all of the authorized Canadian services are required to purchase a separate receiving dish for each satellite. In many instances, the purchase of a second dish in small communities is not affordable. This issue is further discussed in chapter five.

Alternate Technologies

Cable television technology is fast approaching its limit with regard to its feasibility as a means of providing affordable service to very small communities and rural areas. Alternate technologies may be needed in order to achieve the goal of supplying all Canadians with an adequate level of service at reasonable cost.

During the course of its meetings, the Task Force heard several proposals for alternative methods of servicing these populations. These suggestions involved using combinations of satellite, microwave, cable and over-the-air transmitting technologies, such as very high capacity microwave, direct-to-home satellite broadcasting, multi-point multi-channel distribution and broadband delivery systems. All of these technologies will be explained in chapter seven of this report.

Taxes and Subsidies

There was much discussion of the role of government, exclusive of its regulatory and licensing functions, in any plan for the extension of service to small communities. Most of the participants agreed that the federal, provincial and municipal levels of government should be called upon to aid the extension of service through subsidies and various forms of tax reduction or relief to increase the viability of systems serving these communities.

4

The Problem of Definition

One of the difficulties facing the Task Force was to attempt to find definitions for the subjective terms "small" and "underserved" in order to determine what communities should be the primary focus of its study. Faced with the question of whether these concepts had any natural relationship (i.e., is a small community by definition underserved, and conversely, is an underserved community necessarily small?), the Task Force solicited ideas from all participants.

Suggestions in relation to size ranged from all cable systems within the current definition of class "B" (i.e., 3000 or fewer subscribers), down to communities of specific sizes, such as 1000, 500, 300 or 100 households. Some preferred that any new rules, particularly with regard to an expanded choice of authorized services, be applied to all cable systems, including those serving major urban markets.

Opinions as to what constitutes an "underserved" community also varied widely. Some thought that the definition of "core" market, noted earlier in relation to CANCOM, is a proper yardstick to use, while others offered broader definitions, ranging from any community currently not served by cable, to any area not receiving the same service as is available in the major cities.

The Task Force concluded that the "core" market definition used by the CRTC in relation to CANCOM is the most appropriate measure to use. It is the most workable as it defines a community in terms of currently available television services (two or less). It also indirectly sets a size criterion in that "core" communities tend to be small.

Consequently, all the recommendations and conclusions contained in subsequent sections of this report are intended to apply to "core" market communities, unless otherwise indicated.

5
Satellite Delivery of Programming

Telesat Canada

Telesat Canada, an equal partnership between the federal government and the telephone carriers comprising Telecom Canada, was created in 1969 and given responsibility for Canada's domestic satellite communications systems. Its first satellite was launched in 1972.

Telesat is now itself a member of Telecom Canada and, as a common carrier subject to the authority of Parliament, its rates charged for satellite transponder services are regulated by the CRTC under the Railway Act and the National Transportation Act.

Telesat currently operates two distinct series of satellites, both of which play an important role in the delivery of television services to Canadians. The ANIK D satellites operate in the 6 GHz band for uplinks and in the 4 GHz band for downlinks. These are relatively low-power satellites, but their signals can be received in all parts of Canada. This series consists of two satellites. ANIK D-1 was launched in August 1982 and is now a primary source of Canadian television services for cable television operators in underserved areas. ANIK D-2 is the other satellite in this series, and was launched in November 1984.

The ANIK C series consists of three satellites operating in the 14/12 GHz band. These are higher-power satellites, receivable with smaller dishes than the ANIK D series, and providing more focused beams which can cover one-half or one-quarter of the country.

ANIK C-3, launched in November 1982, provides east and west beams and carries a number of regional or provincial television services. The subsequent satellites in this series are ANIK C-2, launched in June 1983, and ANIK C-1 which is scheduled for launch in early 1985. Telesat currently has considerable excess channel capacity, particularly in the 14/12 GHz band, as the anticipated demand for service has not materialized. As a result, Telesat has announced that it is prepared to sell ANIK C-1.

Many of the individuals and groups who met with the Task Force expressed concern about the rates charged by Telesat for transponder rental, and the corresponding impact of these rates on signal delivery charges. CANCOM rates have previously been cited as a prime example of this problem.

As stated earlier, Telesat's rates are regulated by the CRTC. Under the principles governing rate regulation of common carrier services, rates must be compensatory - that is, they must, in Telesat's case, not only recover the cost of providing a specific satellite service, but must also cover general administration and other common expenses allocated to each of its satellite services and contribute to the company's overall rate of return. Long-standing principles of carrier regulation do not permit unduly preferential rates at less-than-cost for classes of services or users.

The Task Force notes that on a per transponder basis, Telesat rates are not out of line with equivalent rates for U.S. satellite service. However, it is the relatively small population base of Canada which leads to the much higher effective charge per subscriber. This in turn is one of the significant factors preventing greater utilization of Telesat capacity.

The Task Force considers Telesat to be a key player in trying to resolve extension of service problems, as it provides the vehicle for delivering signals to all parts of Canada. Its viability is therefore essential.

As a long-term goal, new regulatory approaches should be extensively pursued to enable the cost of satellite services to be accommodated and thus promote the expansion of Canadian services.

Recommendation 1: Telesat should be regulated in a more flexible way, in order to give it greater opportunity to ensure maximum use of its excess capacity. This may require amendments to the legislation under which Telesat is regulated.

Canadian Satellite Services

Television services which are delivered on Telesat Canada satellites to cable headends can be logically arranged into two distinct groupings, according to the particular satellite used.

ANIK C-3 (14/12 GHz) generally provides provincial or regional services to eastern or western Canada, as required. Television services delivered by ANIK C-3 include:

(i) Regional services: TVFQ-99 (Quebec) and Atlantic Satellite Network;
(ii) Provincial educational services: Radio Québec, TVOntario, Access Network (Alberta) and Knowledge Network (British Columbia); and
(iii) Canadian pay television services: First Choice and Super Ecran in eastern Canada, Superchannel in western Canada.

ANIK D-1 (6/4 GHz), with a footprint that covers the entire country, delivers several television services, including:

(i) CBC English and French;
(ii) Proceedings of the House of Commons;
(iii) CANCOM: the Canadian 4-pack plus 4 U.S. networks; and
(iv) Canadian specialty services: MuchMusic and The Sports Network.

This brief review of Canadian satellite services reveals a fundamental problem which, in the opinion of the Task Force, hinders the full extension of Canadian television services to small communities and rural areas. That is, two separate TVRO dishes are required to receive the complete range of services available. The primary source of Canadian satellite services for distribution systems in underserved areas is ANIK D-1, and many small systems find it difficult, or impossible, to expend a further sum of $10,000 to $15,000 to purchase a second dish to receive ANIK C-3.

At this point we believe it is relevant to recall Recommendation 12 of the Therrien Report, which stated:

> "All Canadian broadcasting services to be transmitted in a particular band of the RF spectrum should, to the greatest practicable extent, be carried on only one satellite."

This has in fact occurred. All Canadian broadcasting services which are transmitted in the 4 GHz band have now been consolidated on one satellite, namely ANIK D-1, and by the same token all services in the 12 GHz band are on ANIK C-3.

The Task Force foresees a continued requirement for the satellite delivery of Canadian broadcasting services using both the 14/12 GHz and 6/4 GHz band, taking into account the differing needs of national and regional services. While this will still necessitate the purchase of two dishes to receive all available Canadian services, we believe that the financial burden will decrease as dishes become less expensive in the future.

CANCOM

As noted earlier, CANCOM was originally licensed to provide a range of broadcasting services to Canadians living in underserved communities. The Task Force reaffirms that the role of CANCOM as a distributor of

Canadian services must remain a fundamental aspect of the provision of these services under any revised policy.

It must be acknowledged, however, that there are certain problems affecting the provision of the CANCOM services in small communities. Time zone anomalies affect the perceived value of the complete CANCOM package in some areas of the country. For example, prime-time programming on CHAN-TV, originating in the Pacific Time Zone, is received after midnight in Atlantic Canada. CANCOM subscribers in Alberta and British Columbia, if they had the choice, might well prefer to view U.S. signals from Seattle, in place of the Detroit stations currently provided by CANCOM.

Many CANCOM affiliates who met with the Task Force noted that CANCOM's rate structure tends to penalize smaller communities, thereby exacerbating the substantial rate differential already existing between larger and smaller systems as a result of the higher capital cost per subscriber of building a small system.

Some of CANCOM's affiliates told the Task Force that CANCOM rates would have to come down if it is to increase the number of systems subscribing to its service in the core market. At present, CANCOM may charge up to a maximum total monthly fee of $7.00 per subscriber for all eight signals. When this maximum fee is charged, it accounts for approximately one-third of the typical $20.00 monthly fee charged to cable subscribers in core market communities.

This problem must be viewed in the context of the reception of unauthorized U.S. satellite signals which are perceived by some as being "free." While a reduction of CANCOM rates is a desirable goal, the Task Force also recognizes that no service which must be paid for can compete with an unauthorized "free" service.

CANCOM's current rates are largely the result of the satellite transponder costs for its eight signals. Transponder rental is essentially a fixed cost and any meaningful reduction would necessarily have to entail a greater subscriber base from which these costs can be recovered.

The relatively small size of its market over which the substantial operating costs must be spread, make it imperative that CANCOM achieve maximum penetration of its core market. It would appear to be difficult for CANCOM to alter its present rate structure substantially unless its overall base can be expanded.

While acknowledging the attractiveness and technical quality of the CANCOM package, several core market affiliates also expressed concern with regard to CANCOM's approach to negotiating signal agreements. The Task Force urges CANCOM to consider innovative marketing strategies in order to attract new affiliates and achieve a more widespread distribution of its service.

A primary objective of CANCOM should be to subsidize the cost of providing its service to the core market from its other activities. The following recommendations are intended to allow the full development of the various CANCOM markets, with a view to permitting an adjustment of its current rate structure when feasible.

Recommendation 2: The CRTC should allow cable systems to receive a specific television station from CANCOM to replace over-the-air reception of that station.

The Task Force considers that the two independent stations distributed by CANCOM present an immediate opportunity to provide a third Canadian service where such service does not exist.

Recommendation 3: The CRTC should allow the basic service exhibition of either of the CANCOM independent stations as an interim third service in markets which currently do not have a local third service, and are not likely to have a third service in the near future.

With the discontinuance of Super Ecran in western Canada the availability of TCTV as a second French-language service assumes greater importance.

Recommendation 4: The CRTC should continue to encourage the carriage of TCTV in major markets as a second French-language service.

The availability of the 3 + 1 signals from CANCOM has created an opportunity for cable operators to replace their existing U.S. signal delivery arrangements. The Task Force sees no reason why cable operators should not avail themselves of this option, if market forces so dictate.

Recommendation 5: The CRTC should allow CANCOM to compete with common carriers for the delivery of the 3 + 1 service in all areas of the country, where feasible and cost effective.

The following recommendation is intended to facilitate the further development of the remaining market areas.

Recommendation 6: The CRTC should consider licensing CANCOM, as the local service provider in core market communities, where appropriate.

In addition to the above measures which deal with the delivery of CANCOM's service in Canada, the Task Force suggests that CANCOM should investigate the feasibility of marketing its service in areas outside of Canada.

Canadian Specialty and Pay Networks

As noted previously, the Canadian specialty networks were licensed by the CRTC as discretionary services, with cable operators required to install some form of security system in order to control the delivery of these services to subscribers. The exhibition of discretionary services on small systems has been inhibited by the cost of the security equipment required, and by the relatively low subscriber base available.

A further problem discussed earlier is the necessity for a cable operator to acquire two TVROs in order to receive all available discretionary services, as some are carried on ANIK C-3 and others on ANIK D-1.

The Task Force believes it is desirable to make these services available to as many Canadians as possible. Representatives of MuchMusic and The Sports Network indicated that they would have no objection to their respective services being distributed in an unscrambled mode as part of the basic cable tier, or even rebroadcast by over-the-air transmitters. They also stated that discounted rates would be provided for the exhibition of these services in this manner.

The Task Force sees considerable merit in this approach as a means of providing additional Canadian services, at affordable cost, to core market communities and, accordingly, makes the following recommendations.

Recommendation 7: Licensees of cable systems located in the core market should have the option of distributing Canadian specialty services to subscribers on either a discretionary basis or unscrambled on the basic tier.

Recommendation 8: Depending on local circumstances, the CRTC should allow low-power transmitters in the core market to rebroadcast, in an unscrambled mode, the Canadian specialty services.

The Task Force notes that the licensees of small cable systems located outside of the core market are also faced with the same cost problems when considering the exhibition of discretionary services. Therefore, it makes the following recommendation.

Recommendation 9: The CRTC should allow all class B cable systems the option of distributing Canadian specialty services on either a discretionary basis or unscrambled on the basic tier.

The Task Force favours, in principle, adopting a similar approach for the distribution of the premium Canadian pay services, particularly if a significant reduction in the wholesale price can be achieved. It recognizes, however, that impediments to such a proposal might exist in relation to the current contracts between the pay television networks and the rights-holders of the programming they purchase.

The pay network operators advised that if certain aspects of their conditions of licence respecting allocations for Canadian content could be changed, then significant price reductions could be offered for the unscrambled exhibition of pay services on small systems.

If such reductions can be achieved, through this or any other arrangement, the Task Force is of the opinion that the current exhibition policy for the tiering of pay television services should be eliminated and therefore makes the following recommendations.

Recommendation 10: Core market and class B cable operators should have the option of distributing any Canadian pay television service on either a discretionary basis or unscrambled on the basic tier, if it is possible to reduce significantly the price now paid by subscribers.

Recommendation 11: Depending on local circumstances, the CRTC should allow low-power transmitters in core market areas to rebroadcast Canadian pay television service in an unscrambled mode.

The Task Force is concerned that, with the unscrambled exhibition of pay television services on the basic tier, there may be subscribers who object to the "forced" reception of a service which, in their opinion, may contain objectionable material from time to time. In such instances, the cable operator providing the service would be expected to provide a suitable device to delete the service at the subscriber's request.

Regional Services

As outlined previously, several regional and provincial educational services are distributed via ANIK C-3 for reception by cable systems located within particular areas for which these services are intended.

Since the ANIK C-3 footprints can provide half-Canada coverage, either east or west, these services are generally receivable over a larger area than they are currently authorized to serve. For example, TVFQ-99 can be received in all of eastern Canada, although intended to serve only Quebec; the Access Network can be received in all of western Canada, although intended only for reception in Alberta.

The Task Force recognizes that there may be rights restrictions which prevent the providers of these services from authorizing their reception outside of their designated provinces or regions. We therefore encourage all parties involved to make whatever arrangements are possible to enable the legal reception and distribution of regional and provincial services beyond their presently authorized territories.

With regard to the role of the CRTC, there should be no regulatory impediment to the extended reception of these services.

U.S. Satellite Services

Under existing rules, any cable licensee is entitled to distribute on a discretionary basis, up to five channels of American satellite services, selected from a list of some 16 such services authorized by the CRTC, the important criterion being that no U.S. satellite service which is competitive with a discretionary Canadian service will be authorized. For this reason, services such as ESPN, MTV, and premium pay television services are not authorized for reception in Canada.

As was the case with Canadian discretionary services, the Task Force has concluded that a tiering requirement for U.S. satellite services should not be imposed on any core market or class "B" system. This option should not be subject to any linkage requirements.

Recommendation 12: Core market and class "B" cable operators should have the option of distributing U.S. satellite specialty services from the list approved by the CRTC on an unscrambled basis on the basic tier.

Several so-called "superstations" are also distributed on American satellites, but their reception is currently prohibited by the CRTC. The superstation question will be addressed more fully in chapter six.

6. Core Market Distribution

Cable

After examining the various technologies available to distribute authorized satellite delivered services, both Canadian and foreign, to core market communities, the Task Force concluded that distribution of such services by cable television is the preferred method and should be promoted, wherever economically feasible. This conclusion is based on the ability of cable to deliver a large number of services and to meet future needs for additional services.

Towards this goal, and mindful of the difficulties inherent in the establishment of viable cable systems in small communities under current CRTC policies and practices, the Task Force believes it is timely to consider a modified approach to the regulation of core market cable systems.

Recommendation 13: All cable television undertakings in the core market, existing and future, should continue to be licensed by the CRTC, but subject to minimal regulation.

Recommendation 14: Core market cable television undertakings should be exempt from the regulation of subscriber fees.

Recommendation 15: Core market cable television systems should be required to carry a mandatory package of Canadian television services consisting of local and regional television signals, excluding duplicate network signals, received over-the-air at their headends. If satellite delivered signals are to be distributed, the mandatory services should include a minimum of four CANCOM services, at least one of which must be Canadian.

Recommendation 16: The distribution of a community channel should be optional, rather than mandatory, in the core market.

Recommendation 17: Once the mandatory carriage requirements are met, a cable licensee in the core market should be allowed, without any additional authorization, to distribute any of the optional services from a list to be established by the CRTC.

The effect of recommendations 15 and 17 is to remove the balance requirement for all core market cable systems. Mrs. Rosalie Gower holds the view that, by removing the condition that these systems maintain balance when choosing from the large number of signals, both Canadian and U.S., and because only the local off-air signals and one CANCOM Canadian signal are mandatory, in many cases these Canadian delivery systems could be devoted overwhelmingly to the carriage of foreign signals in a ratio of 3 to 9 on the basic service. It could be even more disproportionate if augmented service is present.

In her opinion this does not meet the goal of the Broadcasting Policy for Canada set out in the Broadcasting Act to enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of the country.

As noted earlier, the CRTC established a list of 16 American specialty services which may be distributed in Canada. This list excludes those U.S. services which compete, totally or partially, with Canadian discretionary services, those which are incompatible with CRTC policies, and U.S. superstations.

The Task Force was urged to consider an expansion of the current list of approved U.S. satellite services to allow small systems maximum flexibility to design an

attractive signal package to meet the needs of their individual communities. In particular, the Task Force was asked to recommend the carriage of U.S. superstations, such as WTBS Atlanta and WGN Chicago.

There is considerable merit in such a proposal as it would enhance the overall value of the core market signal package, thereby enabling licensees to compete more effectively with privately-owned dishes and unlicensed undertakings and retain their subscribers as part of the Canadian broadcasting system.

Recommendation 18: The CRTC should establish a list of optional services for the core market which should include all available Canadian services not distributed as part of the mandatory package, all U.S. satellite services that do not directly compete with Canadian discretionary services and which are compatible with existing CRTC policies, and all available U.S. superstations.

The Task Force suggests that where it is anticipated that a new Canadian discretionary service is likely to be licensed, the list of optional services would not contain any competitive U.S. service.

The Task Force recognizes that small cable systems located outside of the core market could also benefit from an expanded range of optional services being made available to them.

Recommendation 19: Subject to CRTC authorization, any class B cable system not located in the core market should be allowed to distribute optional services selected from the list established for core market licensees.

Over-the-Air Systems

Because of their small size or low population density, some core market areas cannot support a viable cable operation, and over-the-air rebroadcast systems consisting of a number of low power transmitters are the only feasible means of providing service to such communities.

The Task Force has concluded that, subject to certain restrictions, over-the-air systems rebroadcasting satellite services should be licensed to serve core market communities which are unsuitable for cable distribution. The next four recommendations outline a suggested approach to the licensing of such undertakings.

Recommendation 20: The CRTC should, depending on circumstances affecting local broadcasters, license low-power rebroadcast systems in core market areas, subject to the restriction that any such system must not compete directly with licensed cable systems.

In view of the limited channel capacity of most over-the-air systems, the Task Force is of the view, in principle, that there should be no mandatory carriage requirements for these systems. However, we also consider that an over-the-air system providing a larger number of channels should be expected to distribute a minimum number of Canadian services. No consensus was reached as to the size of system to be exempt from mandatory carriage requirements.

Recommendation 21: The CRTC should determine the appropriate number of transmitters that may be operated by any over-the-air system before a mandatory carriage requirement is imposed.

Recommendation 22: Over-the-air systems should be allowed to distribute the same Canadian and U.S. services as authorized for carriage by core market cable systems.

Recommendation 23: Licensees of over-the-air systems should ascertain that there is no objection, from the originators, to the transmission of the signals they use.

An important issue to be resolved is the question of scrambling the transmissions of over-the-air systems. Any scrambling requirement imposes an additional financial burden on the operators of these systems. However, the Task Force notes that the retransmission of U.S.

services in an unscrambled mode raises some legal questions. The Task Force has been advised that such unscrambled proposals are not licensable under the Broadcasting Act and that there may be difficulties in acquiring the necessary rights to satisfy the requirements of the Copyright Act.

While acknowledging these present restrictions, we believe that the underlying rationale of not allowing the rebroadcating of foreign signals in Canada (i.e., that such rebroadcasting uses radio frequencies which are scarce resources), may no longer be valid in rural and remote areas.

The CRTC now allows the use of radio frequencies to distribute foreign signals in a scrambled mode in such areas. Thus, those very frequencies are now used for solely foreign programming. If they can be used in a scrambled mode we see no reason why they cannot be used in an unscrambled mode and therefore make the following recommendation.

Recommendation 24: The CRTC should seek amendments to the Broadcasting Act to allow the use of low power transmitters using unprotected frequencies for the rebroadcast of foreign signals, in an unscrambled mode, in the core market.

Private TVRO Ownership

It is obvious that the extension of satellite television services to areas where neither cable nor over-the-air systems are economically feasible will have to be accomplished, in most cases, through private ownership of earth stations. Current policy provides for the private ownership of TVROs, exempt from any licensing requirement or signal carriage restrictions, provided the signals received are not distributed to others.

During its discussions the Task Force was asked to contemplate an extension of the principle of private TVRO ownership to include situations whereby several

neighbours could collectively own a dish, feeding a satellite receiver located in each home. The Task Force considers that, although there are certain technical limitations, this concept may be a valid method of extending service primarily to rural areas where neither cable nor over-the-air systems are feasible. We believe that such undertakings should be exempt from holding licences or signal carriage requirements.

7

Present and Future Technology

The role and application of broadcasting technology formed a significant part of our discussions as we explored ways in which a full range of broadcasting services could be made available to all Canadians.

During the discussions it became apparent that the central issue, with regard to the technology, is not the extension of services, but rather the local distribution of the range of satellite services which are now widely available.

We have concluded that there is a limit to the size of community that can realistically expect to be served, using either present or foreseeable distribution technologies. A number of large system operators also serving smaller communities stated that it may be possible to push the limits of cable viability downward from the present 200 to 300 households to the 75 to 100 home range in relatively compact communities.

Over-the-air subscription television systems (STV) were at first thought to be a feasible means of serving small rural populations. However, technical problems with the security (scrambling) systems and, in particular, the high costs of signal decoders (up to $200 per household) have left this promise unfulfilled.

Low-power television stations, rebroadcasting either conventional terrestrial stations or satellite services, have proven to be successful, insofar as the simplicity and economy of both transmission and home reception equipment are concerned. The channel capacity is limited, however, and it is apparent that for agglomerations of less than 75 to 100 homes, householders must, for the foreseeable future, rely upon the direct reception of satellite services, using either individual or shared TVRO equipment.

Alternate Technology

Direct-to-Home Satellite Broadcasting

The reception of broadcasting services by individual households does provide an alternative to cable distribution. However, the cost of TVRO equipment limits the extent of reception of the present generation of satellites, which were not intended for home reception.

A true high-power direct broadcasting satellite (DBS), as planned for the United States, Europe and Japan, would allow very economical home receiving equipment (less than a one metre-dish costing from $400 to $500) and would ensure universal accessibility. Canada, however, has developed its multi-channel distribution systems based on cable technology and the remaining unserved population base is too small to justify the enormous development and operating costs involved to cover all of Canada. Due to limited channel capacity, DBS is seen less as competing with cable than as complementing it. We note that, for similar reasons, current U.S. efforts to develop DBS service are faltering.

Home satellite reception represents the only means of providing a full range of television services to many Canadians and we note that CANCOM is promoting the home reception of its eight channel package. This development provides an opportunity to extend Canadian services further as part of a highly attractive signal package and should be encouraged.

Multi-Point Multi-Channel Distribution Systems (MMDS)

The Task Force was presented with a plan for an MMDS system using frequencies in the 2.5 GHz microwave band and we are advised that the Department of Communications is expected to announce a policy on the use of this technology in the near future. Although up to

15 channels may be permitted, MMDS only represents a viable distribution mode for scattered communities and rural areas with a substantial population base within a certain radius of the transmitter.

Very High Capacity Microwave (VHCM)

VHCM systems are presently used by urban cable operators to distribute signals between cable sub-systems within cities or to extend the service to neighbouring communities. Its value in extending service would be most useful in transmitting the full range of services to smaller communities within about 25 km of an established VHCM transmission site.

We also heard more ambitious plans to distribute services on a regional basis, but note the costs involved would require the use of public funds to achieve marketable subscriber rates.

Broadband UHF Systems

A more limited discussion concerned the use of UHF television frequencies to transmit the full complement of services received from a given satellite by means of a single "block frequency" transmitter. The costs, however, would only be attractive for distribution in an unscrambled, not in a scrambled, mode. Such systems have not been approved for use in either Canada or the United States.

8

Reducing the Cost of Service

A consistent theme throughout the discussions was the high cost inherent in the development and operation of small cable systems. The cumulative effect of high per household establishment and operating costs, satellite signal delivery costs, and federal, provincial and municipal taxes, leads of necessity to high monthly subscriber charges. These charges, in turn, inhibit the marketability of the service and restrict the size of community which can be served.

Economies of Scale

A number of participants drew attention to the economies of scale to be gained through bulk purchasing of equipment, either by groups of smaller independent systems, or by multiple system operators.

A particular advantage can be gained when the purchasing power of a large urban system is available through common ownership and we were advised that similar economies can also be realized in operating expenses (eg., central administration and billing). This would suggest that a regional implementation of small systems could lead to their more efficient operation, and may in fact permit servicing of communities which could not be served on a stand-alone basis. This concept is more fully explored in chapter nine.

Subsidies, Grants and Tax Incentives

Of the possible financial incentives, the most frequently suggested involved the use of the 6 percent federal Telecommunications Programming Service Tax to subsidize the cost of satellite program delivery. The total revenue collected is estimated to have been approximately $35,000,000 in the past year. Other suggestions involved federal or provincially administered grants to reduce establishment costs, most particularly the cost of

satellite receiving equipment. Still others involved tax incentives under the Income Tax Act (eg., enhanced capital cost allowances) and low interest loans. These and other proposals put forward all raised fundamental questions regarding the use of public funds for private enterprise.

While it is evident that the extension of service to small communities could be aided through such programs, the Task Force considers that such assistance is not the sole responsibility of any one level of government but should be assumed by federal, provincial and municipal authorities.

Government assistance is not the only form of aid available, of course. Other resources could include initiatives by local citizens, community groups and local businesses acting together to provide service.

While not proposing new assistance programs, we make the following recommendation.

Recommendation 25: Federal, provincial, and municipal assistance programs now in place should be reviewed to consider the possibility of including the further development of broadcasting in small communities and rural areas.

The Task Force is concerned that the cost of equipment to receive educational broadcasting services distributed on the ANIK C satellite is prohibitive for many small systems. We consider that, where the provincial educational broadcasting service is distributed by means of the ANIK C satellite and is not available off-air, the provincial authority should assist small systems in acquiring 12 GHz receiving equipment.

Taxes

A consensus was apparent among all parties interviewed that the cumulative effect of the 6 percent federal tax and provincial sales tax was a particular burden for small systems and added significantly to their high monthly subscriber fees.

These taxes are also seen to discriminate against small operators due to the fact that they are assessed against a generally higher monthly fee paid by core market subscribers, as opposed to those charged to their urban counterparts. For example, a typical urban subscriber pays approximately $1.20 federal and provincial tax (at 7%) on a monthly fee of $9.00, whereas a core market subscriber would pay approximately $2.68 in tax on a $20.00 monthly fee. We make the following recommendation in an attempt to equalize taxes for all subscribers.

Recommendation 26: The 6 percent federal Telecommunications Programming Service Tax should be replaced with a flat-tax which would yield equivalent revenues.

Cross Subsidies

The matter of cross-subsidization of small systems by larger ones, without the use of public funds, was discussed with large system operators. Some stated that inclusion of small systems development costs in the cost base of a larger system could reduce subscriber rates in rural areas. This would, in effect, be a subsidy involving marginal rate increases for urban subscribers. In this area, the Task Force makes the following recommendation.

Recommendation 27: The CRTC should review its policies on cable television rate setting to allow a greater amount of cross-subsidization between large and small systems licensed to the same operator.

9

Regulatory Approaches

Licensing Procedures

A new approach is needed to deal with the licensing of small systems. Both the DOC and the CRTC should act immediately to reduce the time and effort needed for an applicant to complete the licensing process.

The Task Force is convinced that application forms for small systems can be reduced to one or two pages. These systems are not complex and do not have the impact on the broadcasting system that large ones have. They should not, therefore, have to go through the same process that large ones, of necessity, must.

Recommendation 28: The CRTC should, in conjunction with the DOC, adopt a simpler and shorter application form for small systems.

Regulatory lag (i.e., the time between the filing of an application and the issuing of a decision) was cited by most of the licensees who appeared before the Task Force as the most discouraging problem faced by them. Most of those who spoke on this matter stated that delays were a problem with all levels of government and were not exclusively due to the CRTC process.

There was a recognition that, at the federal level, any responsibility for regulatory delay was shared by the DOC and the CRTC. In the case of the CRTC, the delay is partly the result of constraints found in the Broadcasting Act and therefore we make the following recommendations to shorten the time required to process applications.

Recommendation 29: The CRTC should seek an amendment to the Broadcasting Act to abolish the current necessity of public hearings for applications for small systems.

If clarification of the application is necessary, a commissioner or a staff member could hear the item, report back, and make recommendations to the CRTC. If the necessity for a public hearing is abolished, adequate notice of an application should be given to the community involved. The public has a right to know about applications which could affect it and has the right to make its views known to the CRTC.

The Task Force believes that the notice and the intervention periods for this new procedure could be shorter than those now in effect for public hearings and still be adequate. For example, a notice period to the public of 35 days, inclusive of a 15 day intervention period, may be appropriate. Amended CRTC rules of procedure could accommodate this.

In order to expedite the licensing process further, the following is recommended.

Recommendation 30: The CRTC should abolish its policy of issuing calls for applications for small distribution systems. Rather, once an application is received for an area it would be dealt with immediately.

The Regional Licence

The concept of a "regional licence" was put forward by some as a way of realizing the benefits of economies of scale and also as a means of allowing a uniform fee for an area so that larger systems could subsidize smaller ones. The Task Force agrees with this concept and therefore makes the following recommendation.

Recommendation 31: The CRTC should encourage regional applications to provide service to rural areas and groups of small unserved communities.

Some means would have to be found to ensure that the area applied for would be served within a reasonable time.

The systems involved would be so small that a licensing policy leading to the establishment of competitive undertakings could only be detrimental to both parties involved. Thus, once a regional licence has been granted, it should be an exclusive franchise unless, as pointed out above, it becomes clear that the licensee will not provide service within a reasonable period of time. This policy of exclusivity would also allow a licensee to choose a number of modes of distribution in a given region without the fear that one would harm the other. For example, a licensee could have a cable system within an area served by an over-the-air subscription television system. Subscribers could choose the system they prefer and all of the revenue would flow to the same licensee.

Conversely, if the cable and the STV licences were in different hands there would be competition for the subscriber and both licensees could fail.

In applying the regional licensing concept, the CRTC should recognize that there may be certain communities that wish to serve their local areas themselves, or that do not want additional services licensed for their areas, and should take those views into account. Further, the CRTC shoud not preclude issuing regional licences to local broadcasters.

Some operators who hold licences for a large number of small communities have pointed out that under the current reporting system they must submit annual returns and licence amendment applications on a per system basis. Because of the small size of the systems and the large number of forms to be completed, this becomes a real burden. The Task Force can see little reason why this approach should continue. The cost of the current system to both the CRTC and the licensee seems to outweigh any real advantage that there might be to the regulator.

Recommendation 32: The CRTC should allow those licensed under a regional concept to report to the CRTC on a consolidated basis and not a per community basis.

Enforcement

Most broadcasters and cable operators who appeared before the Task Force sought a more vigorous enforcement policy. Where an activity currently is a breach of the Broadcasting Act, the Radio Act or the Criminal Code, action should be taken promptly. When it is a breach of more than one of those acts, charges should be laid under each of the acts involved and all remedies found in the acts should be used, including the seizure of any equipment used to obtain the unauthorized services or to carry on an unlicensed undertaking. All agencies and departments of government should act together in a cooperative and concerted manner. If the activity involved warrants prosecution, an aggrieved party has the right to expect that the government will do all that is proper and in its power to curtail that activity, including the use of any other legislation that is available.

We believe that swift action is necessary so that those who have complied with the laws of the country will not suffer further damage; it would be a sad situation were the holding of a licence to become a liability. A licence holder should not be forced to compete with persons who do not pay for the programming they use, and who, therefore, will always be able to undercut the price of a legitimate operator. It must be made clear to all that this activity negates the proprietory rights of the owners of the programming and this, in turn, erodes the ability of individuals in the artistic community to receive compensation for their labours.

The regulatory tools the CRTC now possesses are inadequate. A recent judicial decision interpreting the meaning of the phrase "broadcasting undertaking" has severely handicapped the CRTC in its attempts to

oversee the broadcasting system. The result has been that some systems have been afforded an unfair advantage over licensed undertakings. The government has recently introduced Bill C-20, which should remedy this situation.

Recommendation 33: The CRTC, with other appropriate government agencies, should ensure that the current legal remedies are used to the maximum extent.

The Program Originator and Private Rights

Amendments were recently made to United States communications legislation by the Cable Communications Policy Act. These amendments make clear the distinction between a signal which is intended to reach anyone who can receive it without charge and a signal which in intended to be received only by those who pay for the right to receive it. The amendment encourages aggrieved parties to assert their rights without resorting to the government, by allowing them to use the civil courts for injunctive relief, to pursue damages without the burden, which is sometimes an impossible one, of having to prove actual damages (i.e., statutory damages), and to obtain actual damages. (See the wording of the recent American amendment in Appendix H).

Recommendation 34: The Radio Act should be amended to allow the originator of a service, which is intended for reception by members of the public only upon the payment of a fee, a cause of action in damages and a claim for relief by injunction against anyone who takes the service without authorization.

Criminal remedies, of course, continue to be available and should be used in appropriate circumstances.

10
The Costs of Choice

The history of Canadian broadcasting is filled with a succession of special commissions, committees, and study groups which have been created to smooth the bumpy, and often contentious, transition from one evolutionary phase to the next. Of one thing we can be certain. There is constant tension between the demands of the creative sector which provides the programming, and the demands of the hardware system which delivers it. There have never been any easy answers, nor has any blueprint for the future withstood, for long, the buffeting of the winds of change.

The Task Force is mindful of the complex and interlocking relationships which bind the disparate parts of "the single system" together. It is evident that a fundamental change is taking place for television in the 1980s, comparable to that which occurred earlier for radio. This report attempts to provide some flexible options for those areas of the country where the full range of services now comprising the Canadian broadcasting system is not yet a reality.

Our aim has been to suggest a new framework whereby the extension and provision of licensed services can be achieved with greater speed and with a minimum of regulation.

Having listened to the views of those involved in all aspects of the system, certain points have become clear. For Canadians in a number of small communities and rural areas, full access to the Canadian system remains, for reasons of cost, just out of reach. At the same time, however, most Canadians are not only fully served, but are potentially overloaded, so rapid and dramatic has been the creation of programming services, both Canadian and American. Without question, before some degree of stability is possible, there will be a shake-out phase; in fact it is beginning right now in both countries.

As viewers, we are now assimilating and understanding just what programming and information services are going to form part of our lives as we move to the twenty-first century. We have ceased to be passive: we have become our own programmers.

Canada has, to a large extent, been able to deal with the challenges presented by a sparsely populated, geographically immense country, with complex cultural and linguistic needs, to produce an impressive broadcast delivery system which is capable of providing a wide range of programming to most of its citizens. Our task was to suggest how equivalent programming choice can be extended to the remaining unserved areas, taking into account the costs - economic, cultural, social, and political - associated with this expanded choice.

We believe that if the measures in this report are adopted, a new element of flexibility will be introduced into the regulatory environment. We are confident this will expand the choice available to many underserved Canadians, and will encourage operators of unlicensed undertakings to rejoin the Canadian broadcasting system.

In a larger context, it is evident that the entire broadcasting system is being challenged by the explosion of satellite-delivered services, Canadian and American, which has occurred in the first half of this decade. The CRTC's policy of promoting Canadian broadcasting service by containing the spread of U.S. broadcast services in Canada which was workable in 1975, is no longer applicable in the changed environment of 1985.

An examination of these broader issues is beyond the specific mandate of this Task Force, but we are convinced that their impact will be fundamental to the future structure of our broadcasting system.

The Broadcasting Act of 1968 was created in the context of the realities of that time. The cultural goals then enunciated are still valid, but they cannot be achieved through regulation alone. The challenge now is not one of regulation or re-regulation. The system has become too complex for so simplistic a solution. Everyone has a stake in the broadcasting system and effective solutions can only come about through accommodation and cooperation.

If we are to build a better system, difficult choices must be made. With these choices there will be costs.

Appendix A

Press Release Announcing Formation of Task Force
20 December 1984

CRTC Task Force

OTTAWA/HULL -- The CRTC announced today it has established a special Task Force to examine and make recommendations on the distribution in underserved Canadian communities of satellite-received broadcasting services.

Earlier today, CRTC Chairman André Bureau received a letter from the Minister of Communications, the Honourable Marcel Masse, requesting the Commission to give urgent consideration to the ways in which small systems can receive the same range of viewing options as those available to Canadians living in large urban centres.

"We are delighted that the government has reaffirmed the policy that people living in underserved regions of the country are entitled to the same range of broadcasting services as are available to most Canadians," said Mr. Bureau. "This is a policy which the Commission has consistently and actively supported, particularly through the Therrien Committee on Extension of Services."

"While rapid advances in technology and increasingly sophisticated consumer tastes have been difficult for all parties to keep pace with, we share the government's insistence that broadcasting services must be provided within the framework of existing laws," said Mr. Bureau. He also noted that the Minister in his letter stated that the CRTC could be assured of "the full support of the government in enforcing the laws which are vital to the proper functioning of the Canadian broadcasting system."

"Where the regulations of the CRTC should be modified or amended to help expedite this process, the Task Force will examine and make recommendations on those areas," Mr. Bureau said. The Task Force will begin immediately and should complete its work by 11 February 1985. The six-member Task Force, headed by CRTC Commissioner Paul Klingle, includes full-time Commissioners Rosalie Gower and Réal Therrien as well as three independent representatives of other interested groups.

"Commissioners Gower and Klingle are from Western Canada, and with Vice Chairman Therrien sat on the CRTC's Committee on Extension of Services to Remote and Underserved Areas. This makes them extremely well equipped to examine this issue in depth and to provide recommendations which will ensure that all Canadians can receive the widest possible range of broadcasting services," concluded Mr. Bureau.

-30-

Note: The Therrien Report entitled "The 1980's: A Decade of Diversity - Broadcasting, Satellites and Pay TV" is available from the Canadian Government Publishing Centre and at bookstores dealing in government documents. (Catalogue no. BC92-24/1980E, $3.95; outside Canada, $4.75).

Appendix D

Letter from the Minister of Communications to the Chairman of the CRTC

20 December 1984

Mr. André Bureau
Chairman
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N2

Dear Mr. Bureau:

I am writing to solicit your support, and that of the Commission, in the implementation of a new policy approach toward the reception and distribution of programming signals received from satellites, which I intend to announce later today.

You are well aware of the circumstances and the urgent necessity for concerted action on this subject, particularly between the Commission and my Department. Following discussions which occurred between your officials and mine on this issue, the government addressed itself to a serious review of the problem of services to smaller Canadian communities, in the context of the current technological environment.

I am familiar with the attempts made by the Commission in recent years, following the Therrien Report, to find solutions to many of these problems, and appreciate the results to date. I am now suggesting that we take another stride in the same direction, by ensuring that the Commission, in co-operation with my Department, does everything in its power to find ways to implement a new policy approach, for the benefit of numerous small communities which still do not have access to the variety of programming which the majority of us now take for granted.

Before explaining the approach of the government to this issue, I would like to outline for you some of the basic principles which we took into account following discussions with your officials and with concerned parties. As you know, we consulted with members of industry and with your staff in the preparation of this approach, and received very useful suggestions from both.

One of the basic principles which emerged from these discussions was the need to maintain the integrity of the Canadian broadcasting system. It was this consideration which convinced us to reject certain approaches which put the system at risk.

Within this framework, we felt it important to next affirm that Canadians in remote and underserved areas should have access to a range of services comparable to those enjoyed by large urban centres, or other areas which are presently better served.

Finally, we are also conscious of the need for distribution of native language programming in many areas, especially in the North, where there is a significant native population. I have noted that the Commission has recently announced the establishment of a committee to address this issue, and has invited public comments. I am encouraged that the issue is being advanced, and urge you to include it in your implementation of policy related to underserved communities.

In addition to the premises outlined above, the new approach which I will announce later today has six principal components:

1. There must be a distinction made between large broadcasting undertakings, and those small broadcast receiving undertakings which serve underserved areas, taking into account the particular needs and circumstances of those communities.

2. True viewing choice includes a choice of Canadian as well as foreign services. Thus, small systems should distribute a core of Canadian services. Currently, they must distribute as many Canadian as foreign services.

3. Small broadcasting undertakings should have more flexibility in the way in which they are allowed to offer services, taking into account their circumstances and the environment in which they operate.

4. In order to preserve the integrity of the broadcasting system, the continued distribution of unauthorized American specialty services, without payment to the program originators, cannot be permitted.

5. It is also necessary to maintain licensing procedures for all broadcast receiving undertakings, in order to promote the orderly development of the elements of the system.

6. Licensing procedures for small systems should be eased in order to reduce regulatory burden.

In recognition of the pressing needs of people living in small communities, I would like to solicit your full co-operation to ensure that the benefits of this new policy approach will be felt as quickly as possible. I understand that this will require particular attention on the part of the Commission, but I hope that in the long term it will make our task much easier.

In particular, I am asking the Commission to consider:

1. modifying its regulations and policies to take into account the principles enunciated in the new approach;

2. accelerating and simplifying the licensing procedure for small broadcasting systems, in order to reduce regulatory burden;

3. taking any other measures which the Commission may judge appropriate to give effect to this new approach.

Please be assured that any support necessary to establish this new approach is available from the government, from my Department, and from myself. You may also rest assured that, in this new environment, you will receive the full support of the government in enforcing the laws which are so vital to the proper functioning of the Canadian broadcasting system.

I want to thank you in advance for your support of this new policy approach.

Yours sincerely,

Marcel Masse

Appendix C

Press Release Announcing New Government Policy Approach

20 December 1984

Communications Minister Masse announces policy goals concerning reception and redistribution of satellite signals in smaller communities

OTTAWA - Communications Minister Marcel Masse today announced the government's policy objectives concerning the reception and redistribution in smaller communities of broadcasting signals delivered by satellite.

"The basic principle of our approach," stated the Minister, "is that Canadians in underserved areas should have the opportunity to access the same range of viewing options, Canadian and foreign, available to urban viewers. To achieve this, it is essential that operators of small broadcasting receiving undertakings are able to select from an expanding range of services those that best meet the demands of their viewers."

"Our review of broadcasting services in underserved areas indicates that CRTC regulatory procedures and rules governing signal carriage can be unduly onerous for small system operators, especially in view of the high cost per subscriber of setting up broadcasting receiving undertakings in small communities," he said. "We have two aims: to simplify and streamline the licensing and regulatory process, and to ensure that smaller communities are treated in a fair and equitable manner."

The Minister stressed that, in order to maintain the integrity of the Canadian broadcasting system and ensure its orderly development, all broadcasting receiving undertakings will continue to be subject to CRTC licensing requirements and regulations concerning signals authorized for distribution.

The government's policy approach:

(1) makes a distinction between large broadcasting receiving undertakings and smaller systems in underserved communities;
(2) requires small systems to carry a minimal core of Canadian programming services;
(3) allows small systems more latitude to offer a package of services that meets the needs of the community served and;
(4) would reduce the regulatory burden on small systems by simplifying licensing procedures.

The policy on the use of satellite antennas by private individuals and commercial establishments such as bars and nightclubs remains unchanged: these antennas do not have to be licensed nor are there any restrictions on their use provided the signals received are not redistributed to others. Satellite master antenna television (SMATV) systems, such as those used by some hotels, apartment buildings and condominiums, will continue to be exempt from licensing as long as they offer only those services authorized for delivery by the cable operator in the area.

"This policy approach protects the integrity of the Canadian broadcasting system by guaranteeing that viewers will have access to an essential core of Canadian services," Mr. Masse said. "It also recognizes that the needs, expectations and tastes of viewers are as varied as the cities, towns and villages they live in. Because of the abundant options made possible by today's broadcasting technologies and given the geographical, cultural and social diversity of Canada, it is a realistic approach, one long overdue."

Mr. Masse said he will continue to work closely with the broadcasting industry and affected communities in order that the new approach be implemented quickly and effectively.

Consulted during the review that led to the policy were representatives of Canadian Satellite Communications Inc. (CANCOM), the Canadian Cable Television Association, the Canadian Association of Broadcasters, the Canadian pay-television networks and the CRTC.

"I have written to the Chairman of the CRTC to inform him of the government's views," the Minister said. "In view of our objectives, I have asked the Chairman to give urgent consideration to ways in which licensing procedures for small systems can be simplified and other measures that may be appropriate to the implementation of this policy approach."

Mr. Masse added that the Department of Communications will inform affected communities and their representatives and provide advice they may require to access the wide range of programming services available.

In the House of Commons earlier today, Mr. Masse introduced a bill which contains amendments to the Broadcasting Act, the CRTC Act and the Radio Act. One of the bill's clauses would empower the government to issue directions to the CRTC on matters of broadcasting and telecommunications policy.

-30-

Appendix D

Participants at Task Force Meetings and Briefs Submitted

A.J. Gale Ltd.
Lewisporte, Nfld.

Barrie R. Adams
Barrister & Solicitor
Vancouver, B.C.

Allarcom Limited
Edmonton, Alta.

Anderson Scientific Co.
Mount Lehman, B.C.

Arts and Entertainment Network
New York, N.Y., USA

Avalon Cablevision Limited
St. John's, Nfld.

Bluewater TV Cable Ltd.
Clinton, Ont.

R. Briscoe, M.P.
Kootenay West, B.C.

British Columbia Telephone Company
Burnaby, B.C.

CHUM Limited
Toronto, Ont.

CTV Television Network Ltd.
Toronto, Ont.

C.U.C. Limited
Scarborough, Ont.

Câblevision Nationale Ltée
Montréal, Qué.

Campbell River TV Association
Campbell River, B.C.

Canadian Association of Broadcasters
Ottawa, Ont.

Canadian Cable Television Association
Ottawa, Ont.

Canadian Motion Picture Distributors Association
St. John's, Montréal, Winnipeg, Calgary, Vancouver

Canadian Satellite Communications Inc.
Toronto, Ont.

Central Interior Cablevision Ltd.
Prince George, B.C.

Community Cable Limited
Bay Roberts, Nfld.

Albert Cooper, M.P.
Peace River, Alta.

D. & D. Cablevision
Thompson, Man.

Raymond B. Davis
Red Lake, Ont.

Delta Cable Television Ltd.
Delta, B.C.

Barry Firby
Kenaston, Sask.

First Choice Canadian Communications Corporation
Toronto, Ont.

Fundy Cablevision Ltd.
Saint John, N.B.

General Cablevision Ltd.
Keewatin, Ont.

Glomma Cablevision Limited
Grimshaw, Alta.

Greater Winnipeg Cablevision Ltd.
Winnipeg, Man.

Hope Cable Television Ltd.
Hope, B.C.

Interlake Communications Co-op Ltd.
Gimli, Man.

Lakeshore Community Television Ltd.
Terrace Bay, Ont.

Mark L. Lewis
Minden, Gross, Grafstein,
Toronto, Ont.

MTX Telecom Services Inc.
Winnipeg, Man.

Thomas L. McPhail, Ph. D
Calgary, Alta.

Don Meier
Star City, Sask.

John E. Mosier
Waldheim, Sask.

Mountain View Cablevision Ltd.
Sundre, Alta.

MuchMusic Network
Toronto, Ont.

Northern Cablevision Ltd.
Edmonton, Alta.

Omni Cablevision Ltd.
Gander, Nfld.

QCTV Ltd.
Edmonton, Alta.

Romik Communications Ltd.
Flin Flon, Man.

Rogers Cablesystems Inc.
Toronto, Ont.

M.J. Saperstein, P. Eng.
Vancouver, B.C.

Saskatoon Telecable Ltd.
Saskatoon, Sask.

Jack Scowen, M.P.
Mackenzie, B.C.

J. Shannon
Port Hawkesbury, N.S.

Shellbird Cable Ltd.
Corner Brook, Nfld.

Shuswap Cable Ltd.
Salmon Arm, B.C.

Small Community TV Inc.
Beaverlodge, Alta.

Sun Country Cablevision Ltd.
Salmon Arm, B.C.

Telesat Canada
Ottawa, Ont.

The Sports Network
Don Mills, Ont.

Tofino Television Association
Tofino, B.C.

VerCom Cable TV
Vernon, B.C.

Westman Media Cooperative Ltd.
Brandon, Man.

Winnipeg Videon Incorporated
Winnipeg, Man.

Yorkton Television Co. Ltd.
Yorkton, Sask.

Appendix E

Services Authorized for Distribution by CANCOM

Television

CHAN-TV (CTV)	Vancouver, B.C.
CHCH-TV (IND.)	Hamilton, Ont.
CITV-TV (IND.)	Edmonton, Alta.
TCTV	(French package)
WDIV (NBC)	Detroit, Mich.
WTVS (PBS)	Detroit, Mich.
WJBK-TV (CBS)	Detroit, Mich.
WXYZ-TV (ABC)	Detroit, Mich.
* KOMO-TV (ABC)	Seattle, Wash.
* KING-TV (NBC)	Seattle, Wash.

* not yet uplinked

Radio

CFQM-FM	Moncton, N.B.
CITE-FM	Montréal, Qué.
CIRK-FM	Edmonton, Alta.
CFMI-FM	Vancouver, B.C.
CKO-FM-2	Toronto, Ont.
CKAC	Montréal, Qué.
VOCM	St. John's, Nfld.
CKRW	Whitehorse, Yukon
Native Radio	

Appendix F

Eligible U.S. Specialty Services

The CRTC first published its list of eligible U.S. specialty services on 2 April 1984. The list was subsequently revised on 11 June 1984, as follows:

Cable News Network (CNN)
CNN Headline News
The Nashville Network (TNN)
The Arts and Entertainment Network
Financial News Network (FNN)
The Weather Channel
The Learning Channel
Biznet, The American Business Network
Country Music Television
Cable Satellite Public Affairs Network (C-Span)
The Silent Network
The Professional Education Network (PEN)
AP Newscable
Dow Jones Cable News
Reuters News View
United Press International Custom Cable

The **Lifetime** service is still eligible in principle and may be approved for carriage on cable television systems after 1 September 1984, depending on whether the Canadian Health Network Limited, the applicant for a Canadian health and lifestyle specialty service whose application was adjourned at the 24 January 1984 hearing, amends and completes its financial proposal by that date.

Note: This list is subject to periodic review.

Television Services and Subscriber Rates for Selected Urban and Core Market Areas

	Urban Areas			Core Market Areas	
	Vancouver B.C.	Halifax N.S.	Buchans Nfld.	Geraldton Ontario	Rocky Mountain House Alberta
I. Subscribers	400,000	78,000	460 (potential)	800	1,200
II. Monthly Rates (Maximum for Area)					
Basic Service	$ 9.40	$ 10.17	$ 19.00	$ 17.55	$ 13.02
Pay-TV Service	$ 19.95	$ 22.00	-	-	$ 16.50
III. Services					
Canadian					
CBC (Eng.) & CTV	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
CBC (Fr.)	Yes	Yes	No	Yes	No
Independent Stations					
- English	Yes (1)	Yes (ASN)	Yes (3 Cancom)	Yes (2 Cancom)	Yes (2 Cancom)
- French	No	No	Yes (1 Cancom)	Yes (1 Cancom)	Yes (1 Cancom)
Educational	Yes	No	No	Yes	Yes
Premium Pay-TV	Yes	Yes	No	No	Yes
Specialty Pay-TV	Yes (2)	Yes (2)	No	No	No
Parliamentary TV	Yes	Yes	No	No	Yes
U.S.					
ABC, CBS, NBC, PBS	Yes	Yes	Yes (2 Cancom)	Yes (4 Cancom)	Yes (2 Cancom)
Independent Stations	Yes (3)	No	No	No	No
Specialty Pay-TV	Yes (7)	Yes (2)	No	No	No

Appendix H

Unauthorized Reception of Certain Communications

705.(a) Except as authorized by Chapter 119, Title 18, United States Code, no person receiving, assisting in receiving, transmitting, or assisting in transmitting, any interstate or foreign communication by wire or radio shall divulge or publish the existence, contents, substance, purport, effect, or meaning thereof, except through authorized channels of transmission or reception, (1) to any person other than the addressee, his agent, or attorney, (2) to a person employed or authorized to forward such communication to its destination, (3) to proper accounting or distributing officers of the various communicating centers over which the communication may be passed, (4) to the master of a ship under whom he is serving, (5) in response to a subpoena issued by a court of competent jurisdiction, or (6) on demand of other lawful authority. No person not being authorized by the sender shall intercept any radio communication and divulge or publish the existence, contents, substance, purport, effect, or meaning of such intercepted communication to any person. No person not being entitled thereto shall receive or assist in receiving any interstate or foreign communication by radio and use such communication (or any information therein contained) for his own benefit or for the benefit of another not entitled thereto. No person having received any intercepted radio communication or having become acquainted with the contents, substance, purport, effect, or meaning of such communication (or any part thereof) knowing that such communication was intercepted, shall divulge or publish the existence, contents, substance, purport, effect, or meaning of such communication (or any part thereof) or use such communication (or any information therein contained) for his own benefit or for the benefit of another not entitled thereto. This section shall not apply to the receiving, divulging, publishing, or utilizing

the contents of any radio communication which is transmitted by any station for the use of the general public, which relates to ships, aircraft, vehicles or persons in distress or which is transmitted by an amateur radio station or by a citizen's band radio operator.

(b) The provisions of subsection (a) shall not apply to the interception or receipt, by any individual, or the assisting (including the manufacture or sale) of such interception or receipt of any satellite cable programming for private viewing if --

(1) the programming involved is not encrypted; and
(2) (A) a marketing system is not established under which --

(i) an agent or agents have been lawfully designated for the purpose of authorizing private viewing by individuals, and
(ii) such authorization is available to the individual involved from the appropriate agent or agents; or

(B) a marketing system described in subparagraph (A) is established and the individual receiving such programming has obtained authorization for private viewing under that system.

(c) For purposes of this subsection --

(1) the term "satellite cable programming" means video programming which is transmitted via satellite and which is primarily intended for the direct receipt by cable operators for their retransmission to cable subscribers;
(2) the term "agent", with respect to any person, includes an employee of such person;
(3) the term "encrypt", when used with respect to satellite cable programming, means to transmit such programming in a form whereby the aural or visual characteristics (or both) are modified or altered for the purpose of preventing the unauthorized receipt of such programming by

persons without authorized equipment which is designed to eliminate the effects of such modification or alteration; and

(4) the term "private viewing" means the viewing for private use in an individual's dwelling unit by means of equipment, owned or operated by such individual, capable of receiving satellite cable programming directly from a satellite.

(d) (1) Any person who willfully violates subsection (a) shall be fined not more than $1,000 or imprisoned for not more than six months, or both.

(2) Any person who violates subsection (a) willfully and for purposes of direct or indirect commercial advantage or private financial gain shall be fined not more than $25,000 or imprisoned for not more than one year, or both, for the first such offense and shall be fined not more than $50,000 or imprisoned for not more than two years, or both, for any subsequent offense.

(3) (A) Any person aggrieved by any violation of subsection (a) may bring a civil action in a United States district court or in any other court of competent jurisdiction.

(B) The court may --

(i) grant temporary and final injunctions on such terms as it may deem reasonable to prevent or restrain violations of subsection (a);

(ii) award damages as described in subparagraph (C); and

(iii) direct the recovery of full costs, including award reasonable attorneys' fees to an aggrieved party who prevails.

(C) (i) Damages awarded by any court under this section shall be computed, at the election of the aggrieved party, in accordance with either of the following subclauses:

(I) the party aggrieved may recover the actual damages suffered by him as a result of the violation and any profits of the violator that are attributable to the violation which are not taken into account in computing the actual damages; in determining the violator's profits, the party aggrieved shall be required to prove only the violator's gross revenue, and the violator shall be required to prove his deductible expenses and the elements of profit attributable to factors other than the violation; or

(II) the party aggrieved may recover an award of statutory damages for each violation involved in the action in a sum of not less than $250 or more than $10,000, as the court considers just.

(ii) In any case in which the court finds that the violation was committed willfully and for purposes of direct or indirect commercial advantage or private financial gain, the court in its discretion may increase the award of damages, whether actual or statutory, by an amount of not more than $50,000.

(iii) In any case where the court finds that the violator was not aware and had no reason to believe that his acts constituted a violation of this section, the court in its discretion may reduce the award of damages to a sum of not less than $100.

(4) The importation, manufacture, sale, or distribution of equipment by any person with the intent of its use to assist in the interception or receipt of radio communications prohibited by subsection (a) shall be subject to penalties and remedies under this subsection to the same extent and in the same manner as a person who has engaged in such prohibited interception or receipt.

(5) The penalties under this subsection shall be in addition to those prescribed under any other provision of this title.

(6) Nothing in this subsection shall prevent any State, or political subdivision thereof, from enacting or enforcing any laws with respect to the importation, sale, manufacture, or distribution of equipment by any person with the intent of its use to assist in the interception or receipt of radio communications prohibited by subsection (a).

(e) Nothing in this section shall affect any right, obligation, or liability under title 17, United States Code, any rule, regulation, or order thereunder, or any other applicable Federal, State or local law.

LE CHOIX, À QUEL PRIX ?

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

Canada

85-3678/

Pour tout exemplaire supplémentaire,
s'adresser aux :

Services d'information du C.R.T.C.
(819) 997-0313

Adresse postale	Emplacement
Ottawa (Ontario) K1A 0N2	1, promenade du Portage Edifice central Hull (Québec)

ou aux bureaux régionaux du C.R.T.C.

Pièce 428, Barrington Tower, Scotia Square
Halifax (N.-É.) B3J 2A8
(902) 426-7997

Complexe Guy Favreau, Tour de l'Est
Pièce 602
200 ouest, boul. Dorchester
Montréal (Québec) H2Z 1X4
(514) 283-6607

275, avenue Portage
Winnipeg (Manitoba) R3B 2B3
(204) 949-6306

Suite 1130, 700 West Georgia
Case postale 10105, Centre Pacific
Vancouver (C.-B.) V7Y 1C6
(604) 666-2111

Ministre des Approvisionnements et services Canada 1985
N° de catalogue BC 92-32/1985
ISBN 0-662-53564-2

le 25 février 1985

Monsieur André Bureau
Président
Conseil de la radiodiffusion
et des télécommunications canadiennes

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ce rapport au nom de tous les membres du Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies.

Le président,

Paul Klingle

Charles Feaver

Rosalie Gower

Robert Lamb

Finlay MacDonald

Réal Therrien

Table des matières

Préface iv

Avant-propos vii

1. **Le mandat du Groupe de travail** 1

2. **Examen du Rapport Therrien** 4

Introduction 4
CANCOM 5
La télévision payante 9
Les services spécialisés 10
L'extension des services régionaux 11
La radiodiffusion autochtone 12
La Politique révisée touchant les stations terriennes 13
Conclusion 14

3. **Les thèmes généraux** 15

Les coûts 15
Les signaux en bloc 15
Les règlements et procédures du CRTC 17
L'application 17
L'utilisation actuelle des satellites canadiens 18
Les autres techniques 18
Taxes et subsides 18

4. **Le problème de définition** 20

5.	**La distribution par satellite**	22
	Télésat Canada	22
	Les services canadiens par satellite	24
	La CANCOM	26
	Les réseaux canadiens d'émissions spécialisées et de télévision payante	30
	Les services régionaux	32
	Les services américains par satellite	33
6.	**La distribution dans le marché principal**	35
	La télédistribution	35
	Les systèmes en direct	38
	La propriété privée de terminaux récepteurs télévisuels	40
7.	**Les techniques - aujourd'hui et demain**	42
	Les autres techniques	43
8.	**La réduction du coût du service**	45
	Économies d'échelle	45
	Subsides, subventions et stimulants fiscaux	45
	Taxes	47
	Interfinancement	47
9.	**Les méthodes de réglementation**	49
	Les procédures d'attribution des licences	49
	La licence régionale	51
	L'application	52
	Le producteur d'émissions et les droits privés	54
10.	**Le choix, à quel prix ?**	55
	Annexes	58

Préface

Le 20 décembre 1984, le président du C.R.T.C., M. André Bureau, a annoncé la mise sur pied d'un groupe de travail spécial en vue " d'examiner et de lui faire des recommandations sur la distribution de services reçus par satellite aux collectivités canadiennes mal desservies " et d'étudier " les secteurs où il y aurait lieu de modifier les Règlements du C.R.T.C. aux fins d'accélérer le processus ". (Voir à l'annexe A une copie du communiqué du C.R.T.C.)

Cette décision vise à explorer une approche innovatrice afin de régler les graves problèmes fonda mentaux que pose depuis longtemps l'extension du service aux petites collectivités mal desservies et aux régions rurales.

Dans une lettre reçue plus tôt le même jour, le ministre des Communications, l'honorable Marcel Masse, a sollicité l'appui du C.R.T.C. dans " ... la mise en œuvre d'une nouvelle approche concernant la réception et la retransmission de services reçus par satellite ". Dans sa lettre, le Ministre a soulevé un certain nombre de questions que le C.R.T.C. pouvait examiner. (La lettre du Ministre et un communiqué connexe du ministère à ce sujet se trouvent aux annexes B et C, respectivement).

Le Groupe de travail composé de six membres, sous la présidence de M. Paul Klingle, membre du C.R.T.C., regroupait M. Réal Therrien, M^{me} Rosalie Gower, respectivement vice-président et membre du C.R.T.C., et trois représentants indépendants, MM. Charles Feaver, Robert Lamb et Finlay MacDonald.

M. Charles Feaver, qui était également membre du Comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord (le Comité Therrien), est le conseiller principal du bureau de la Politique en matière de télécommunications du gouvernement du Manitoba.

M. Robert Lamb est président de l'Alberta Broadcasting Corporation et de la R. W. Lamb Consulting and Management Ltd. Il est également membre des conseils d'administration de la CFCN Communications, de la Shaw Cablesystems (B.C.) Ltd. et de l'Association canadienne de télévision par câble. Il est un ancien président de la Western Association of Broadcasters et il œuvre depuis un grand nombre d'années dans le secteur de la radiodiffusion dans l'ouest du Canada; il a notamment surveillé l'établissement de la première station de télévision de Calgary, CHCT-TV.

M. Finlay MacDonald a été radiodiffuseur durant plusieurs années auprès du Réseau de télévision CTV. Il a également été président du service régional de télévision payante des Maritimes, Star Channel. M. MacDonald, natif de la Nouvelle-Écosse, a obtenu un diplôme de droit de l'Université Dalhousie en 1971 et il a été président du Groupe de travail du gouvernement fédéral sur l'industrie de la réalisation dans l'Atlantique, en 1980.

Compte tenu du caractère urgent des problèmes sur lesquels il était appelé à se pencher, le Groupe de travail a amorcé son étude par une série de réunions officieuses, à Hull (Québec), au cours de la semaine du 7 janvier 1985; au cours des quelques semaines qui ont suivi, il a également tenu des réunions à Gander (Terre-Neuve), Vancouver (Colombie-Britannique) et Winnipeg (Manitoba).

De nombreux individus, groupes et associations représentant notamment des radiodiffuseurs, des télédistributeurs, des exploitants de services de télévision payante et d'émissions spécialisées, les Communications par Satellite Canadien Inc. (CANCOM), et des exploitants d'entreprises non autorisées ont exprimé toute une gamme de points de vue concernant les problèmes inhérents à l'extension du service aux petites collectivités et aux régions rurales. Le Groupe de travail a également discuté de ces questions avec plusieurs députés fédéraux pour qui elles revêtaient un intérêt particulier. (Une liste des

organismes et des particuliers qui ont participé à ces réunions, ainsi que de ceux qui ont présenté des mémoires se trouve à l'annexe D.)

Le Groupe de travail tient à remercier vivement tous ceux et celles qui lui ont fourni une foule de renseignements et prêté le concours d'un jugement sain et d'un esprit d'analyse indéniable, sans lesquels il se serait révélé impossible d'achever le présent rapport. Il tient également à remercier les employés du ministère des Communications et du C.R.T.C. qui l'ont aidé dans ses entreprises.

Avant-propos

En principe, les Canadiens, peu importe où ils vivent, ont actuellement accès à une gamme impressionnante de services de télévision, qu'il s'agisse de services locaux ou de services par satellite. Les années 1980 ont été marquées par une expansion incroyable du nombre de services canadiens et américains accessibles par satellite.

Compte tenu de ce vaste éventail de services qui est offert à l'heure actuelle, on pourrait être porté à se demander pourquoi un volet du mandat du Groupe de travail consiste à " examiner et faire des recommandations sur la distribution de services reçus par satellite aux collectivités canadiennes mal desservies ". Malheureusement, malgré l'existence de ces services, il y a toujours quelque 1,2 million de foyers qui vivent dans de petites collectivités ou dans des collectivités éloignées et dans des régions rurales, qui ne reçoivent que de rares services diffusés en direct. Comment expliquer cet état de choses ?

La réponse se trouve dans deux grands facteurs d'ordre économique. En premier, les dépenses reliées à l'établissement d'un système de télédistribution dans une petite collectivité sont beaucoup plus élevées, par abonné, que ce n'est le cas dans un centre urbain. Les coûts de l'équipement sont approximativement les mêmes, mais il faut les répartir entre un nombre beaucoup moins élevé d'abonnés, ce qui se traduit par des tarifs d'abonnement mensuel élevés.

Le deuxième facteur vient du coût élevé de la prestation des services de la CANCOM attribuable, principalement, aux frais élevés de transpondeurs que la CANCOM doit verser à Télésat pour leur distribution. Les tarifs de Télésat sont fixés par voie et ils sont sensiblement les mêmes que ceux qui sont exigés pour les satellites américains. Toutefois, compte tenu du fait que la population du Canada équivaut environ au dixième

de celle des États-Unis et que le marché de la CANCOM n'englobe qu'une faible proportion de l'ensemble du marché canadien, ces coûts de transpondeurs, lorsqu'ils sont débités aux abonnés de la CANCOM, contribuent à rendre très élevé le tarif d'abonnement mensuel.

Certaines collectivités, incapables qu'elles étaient d'obtenir des services supplémentaires à prix abordable - ou préférant capter des signaux gratuitement de satellites américains - se sont tournées vers des entreprises non autorisées. Il s'agit principalement d'émetteurs qui distribuent, ordinairement sans dédommagement au fournisseur américain, des services dont la distribution n'est pas autorisée par le C.R.T.C. Certaines titulaires de licences du Conseil s'adonnent également à cette pratique. Il s'agit là d'un précédent qu'il faut redresser.

Il est bien manifeste qu'il faudra recourir à des mesures extraordinaires pour étendre le service, à prix abordable, à ces petites collectivités et aux régions rurales qui continuent d'être mal desservies. À cet égard, la clé du succès repose sur la révision du processus de réglementation et des procédures d'attribution des licences du C.R.T.C., une réduction des frais de transpondeurs canadiens, le développement coordonné afin de bénéficier d'économies d'échelle, le recours optimal aux nouvelles techniques et la coopération de tous les paliers de gouvernement et de l'industrie de la radiodiffusion dans son ensemble.

C'est dans ce contexte d'objectifs et d'intérêts divergents, de coûts élevés, de contraintes réglementaires et législatives, et des réalités de la radiodiffusion à l'ère du satellite que le Groupe de travail a entrepris son examen. Il formule dans le présent rapport ses recommandations et conclusions concernant l'extension ordonnée du service à ces collectivités dans l'avenir. Le Groupe de travail a mis l'accent en particulier sur les moyens que le C.R.T.C. pourrait prendre afin de faciliter ce processus en apportant des modifications à ses politiques, à ses règlements et à ses procédures d'attribution des licences.

1

Le mandat du Groupe de travail

Le mandat du Groupe de travail comptait deux grands volets :

- examiner et formuler des recommandations sur la distribution de services reçus par satellite aux collectivités canadiennes mal desservies; et

- examiner et formuler des recommandations sur les secteurs où il y aurait lieu de modifier les Règlements du C.R.T.C. aux fins d'accélérer le processus.

Dans le cadre de son mandat, le Groupe de travail a tenu compte des six volets principaux qui étaient exposés dans la lettre du Ministre, à savoir :

1. Il faut distinguer entre les grandes entreprises et les petites entreprises de réception de radiodiffusion servant des communautés mal desservies, en tenant compte de leurs besoins et circonstances particulières.

2. Un choix véritable doit inclure une variété de services tant canadiens qu'étrangers. Donc, ces petites entreprises devraient distribuer un noyau de services canadiens. Présentement, ces entreprises doivent distribuer autant de services canadiens que de services étrangers.

3. Les petites entreprises devraient bénéficier de plus de flexibilité en ce qui concerne la manière d'offrir les services autorisés, en tenant compte des réalités et des circonstances de l'environnement dans lequel elles fonctionnent.

4. Pour préserver l'intégrité du système de la radiodiffusion, on ne peut permettre la distribution de services spécialisés américains non autorisés, sans paiement aux fournisseurs.

5. Il faut aussi maintenir le système d'attribution de licences pour toutes les entreprises de réception de radiodiffusion afin de favoriser l'évolution ordonnée des éléments du système.

6. Les procédures de licence pour les petits systèmes devraient être allégées de façon à réduire le fardeau réglementaire.

Le Groupe de travail avait, entre autres objectifs, celui d'essayer de définir sur quoi faire reposer la distinction entre les grands et les petits systèmes et d'en arriver à une définition de l'expression " mal desservie " qui pourrait s'appliquer à n'importe quelle collectivité, qu'elle se trouve ou non dans une région éloignée du pays.

Le Groupe de travail a examiné de près la proposition voulant qu'un système desservant une petite collectivité ne distribue qu'un noyau de services canadiens, étant donné que la politique actuelle du C.R.T.C. exige de toute entreprise qui ajoute des services reçus par satellite, de garder un " équilibre " entre le nombre de services canadiens et américains distribués. En d'autres termes, le nombre de services canadiens distribués, à l'exclusion des services optionnels distribués, doit être égal ou supérieur au nombre de services américains distribués.

Dans son examen, le Groupe de travail a jugé qu'il était impérieux de se pencher sur diverses questions, par exemple, quels services devraient faire partie du noyau proposé; si un tel noyau devrait être limité uniquement aux signaux terrestres locaux, ou s'il y aurait lieu d'y inclure certains services reçus par satellite; s'il y aurait lieu de rendre obligatoire ou de simplement encourager la distribution de certains services; s'il y aurait lieu de conserver les exigences actuelles concernant l'équilibre; et s'il y aurait lieu d'établir une forme de distribution prioritaire pour les entreprises situées dans les collectivités mal desservies.

Le Groupe de travail a examiné ces questions dans le contexte du milieu actuel des services reçus par satellite et il a tenu compte à la fois de la transmission en clair (non brouillée) de la plupart des services et de la perception générale que le public se fait de ce que l'on appelle " à ciel ouvert ". Autrement dit, le C.R.T.C. doit tenir compte de la rapidité et de la facilité avec lesquelles les particuliers et les collectivités peuvent orienter une antenne parabolique vers un satellite américain et ainsi, contourner le système de la radiodiffusion canadienne.

La notion de flexibilité relativement à la distribution des signaux par de petits systèmes laisse entrevoir la possibilité d'autoriser la distribution de services canadiens optionnels tels les services de télévision payante, comme partie intégrante du volet des services de base des entreprises desservant de petites collectivités. Cela mène à la question de savoir s'il existe des empêchements réglementaires ou contractuels à une telle proposition ou si les intérêts des abonnés s'y opposent et, le cas échéant, quelles mesures pourraient être prises pour les surmonter.

Tout examen des politiques et procédures d'attribution des licences du Conseil et de leurs répercussions sur la prestation du service aux " petites " collectivités et (ou) à celles qui sont " mal desservies " devait également tenir compte des avantages qu'il y a actuellement de réglementer les petits systèmes et de réviser les méthodes d'attribution des licences dans le meilleur intérêt du public. Lorsqu'il a examiné les procédures d'attribution des licences du C.R.T.C., le Groupe de travail a également tenté de cerner les effets que les procédures actuelles avaient sur la mise en oeuvre opportune et ordonnée de services dans les petites collectivités.

2

Examen du Rapport Therrien

Introduction

Avant de passer à un examen plus détaillé des discussions que le Groupe de travail a eues et de ses conclusions et recommandations, il y aurait tout d'abord lieu de faire brièvement l'historique de l'extension récente du service par satellite au Canada, afin de mieux comprendre le milieu complexe, diversifié et en perpétuelle évolution qui caractérise aujourd'hui le système de la radiodiffusion canadienne.

La " percée " des services canadiens de programmation distribués par satellite a vraiment démarré il y a moins de cinq ans, lorsque le Comité Therrien a été constitué. Les progrès ont été marqués au cours de cette brève période, mais il reste encore beaucoup de problèmes à régler pour que tous les Canadiens aient accès à une gamme complète et juste de services à prix abordable.

Le Comité Therrien a été constitué en janvier 1980 avec pour mandat de " faire rapport sur la meilleure façon d'accroître le plus rapidement possible le nombre et la diversité des services de télévision offerts dans le Nord du pays ainsi que dans les localités éloignées ... (et aussi de traiter) de la distribution d'émissions par satellite et de la télévision payante ".

Le rapport qu'il a présenté en juillet 1980, intitulé " Les années 1980 : décennie de la pluralité ", renfermait 41 recommandations distinctes sur toute une gamme de questions relatives à la radiodiffusion, qui mettaient principalement l'accent sur l'introduction, le rôle et le type de services reçus par satellite au Canada dans l'avenir.

Les recommandations qui font partie intégrante de l'exposé qui suit sont, pour la plupart, celles à l'égard desquelles certaines mesures ont été prises et, dans cette

optique, elles s'intègrent dans l'univers de la télédiffusion tel que les Canadiens le connaissent aujourd'hui.

CANCOM

Les services canadiens

La première recommandation du Comité Therrien se lisait comme suit :

> Le C.R.T.C. devrait immédiatement solliciter des demandes de licences pour la distribution par satellites, dans les régions éloignées et mal desservies, d'un ensemble de services canadiens de télévision qui plairaient aux auditoires du pays.

En avril 1981, le C.R.T.C. a attribué une licence à la CANCOM en vue de distribuer les signaux de trois stations de télévision canadiennes, un bloc de programmation d'émissions de langue française (TCTV) et toute une gamme de signaux de radio à des régions qui recevaient deux signaux de télévision ou moins. Ces régions sont connues sous le nom de collectivités du " marché principal ". (Voir à l'annexe E une liste exhaustive des services distribués par la CANCOM.)

Les services de la CANCOM sont distribués via le satellite Anik D et, par conséquent, ils sont accessibles partout au Canada, y compris dans le Grand Nord. À la fin de 1984, 335 collectivités représentant approximativement 156 000 abonnés distribuaient, en totalité ou en partie, le bloc de services canadiens de la CANCOM. Ces services sont distribués principalement par la télédistribution et, à un degré moindre, par des émetteurs de télévision en direct, sous la forme de signaux brouillés ou en clair.

Les services américains 3 + 1

Une autre recommandation du Comité Therrien se lisait comme suit :

> En établissant les priorités des services devant être transmis par les satellites canadiens, il ne faudrait pas envisager la transmission des stations ou des services de programmation américains. Cette politique pourrait être révisée advenant la disponibilité de canaux supplémentaires.

Peu après l'attribution de la licence à la CANCOM pour la distribution du bloc de services canadiens, il est devenu manifeste que le satellite Anik D était doté de suffisamment de voies pour permettre la distribution de certains services américains et qu'il existait une demande réelle pour ces services, non seulement dans les collectivités du " marché principal " que la CANCOM avait, au départ, été autorisée à desservir, mais aussi dans d'autres régions du pays où, pour diverses raisons, les entreprises de télédistribution étaient incapables de recevoir l'ensemble des services de réseaux américains 3 + 1 autorisés en vertu de la Politique en matière de télévision par câble (1979).

Le 8 mars 1983, le Conseil a autorisé la CANCOM à ajouter la distribution des signaux des quatre réseaux américains, sous réserve de certaines modalités et conditions, dont les principales étaient un ensemble de conditions de licence ayant pour effet de prédéterminer les marchés dans lesquels ces signaux seraient autorisés et l'obligation que les systèmes recevant les services américains conservent au moins l'équilibre entre le nombre de services canadiens et américains.

Un des objectifs visé en autorisant la CANCOM à distribuer deux signaux américains (WJBK-TV et WTVS) du fuseau horaire de l'Est et deux signaux (KING-TV et KOMO-TV) du fuseau horaire de l'Ouest était de permet-

tre aux Canadiens de toutes les régions du pays de recevoir au moins une partie de la programmation des réseaux américains autant que possible aux heures normales d'écoute dans n'importe quelle région donnée. Toutefois, outre d'autres problèmes, le " marché secondaire " limité dans l'Ouest du Canada et des retards dans la mise en service des systèmes ont nécessité l'établissement d'une liaison ascendante pour les quatre signaux américains en provenance de Détroit, ce qui a occasionné un problème de fuseau horaire pour une grande partie de l'Ouest du Canada.

Après avoir étudié d'autres demandes présentées par la CANCOM, le Conseil a par la suite autorisé des changements de manière à permettre cette liaison ascendante. Toutefois, dans cette décision du 2 novembre 1984, le C.R.T.C. a déclaré qu'il " ... s'attend que la CANCOM prenne sans tarder toutes les mesures nécessaires pour offrir à ses affiliées dans l'Ouest du pays les signaux de NBC et d'ABC en provenance de Seattle ".

Les marchés autorisés pour ces services américains comprennent non seulement les collectivités du " marché principal " contenues dans le mandat original de la CANCOM, mais aussi les " marchés secondaires " qui sont définis par la CANCOM comme étant des collectivités déjà desservies par la télédistribution, mais qui ne reçoivent pas actuellement un ou plusieurs des signaux des réseaux américains.

Ces " marchés secondaires " sont généralement des collectivités de petite ou moyenne taille, mais certains grands centres, par exemple, Saint-Jean (T.-N.) et Charlottetown (Î.P.-É.), ont utilisé le service de la CANCOM pour augmenter le nombre de signaux reçus par micro-ondes et compléter leur bloc de services de réseaux américains.

En cernant de plus près la définition des marchés qui peuvent avoir accès aux signaux américains de la

CANCOM, on a ajouté un groupe de signaux de " remplacement ". Il s'agit de marchés ou de systèmes qui estiment que le niveau actuel de leur service est insatisfaisant à cause de la piètre qualité des signaux américains qu'ils reçoivent et qui se rendent compte que la distribution de signaux par satellite, par l'intermédiaire de la CANCOM, se veut une solution pratique à ces problèmes.

Les titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de télédistribution de la Saskatchewan qui utilisent le réseau de fibres optiques de la SaskTel ont été autorisées à remplacer leurs signaux des réseaux américains reçus par micro-ondes par le bloc de signaux américains de la CANCOM. Au moment où les demandes de la Saskatchewan ont été présentées, la CANCOM a informé le C.R.T.C. qu'elle pouvait prévoir d'autres marchés de " remplacement " possibles pour ses services américains, en particulier au Manitoba et à Terre-Neuve.

À l'heure actuelle, plus de 650 000 abonnés dans les trois marchés déjà identifiés de la CANCOM reçoivent la totalité ou une partie du bloc de services américains 3 + 1 de la CANCOM.

L'état actuel

Il est bien manifeste que la CANCOM est devenue l'artisan principal de la distribution de services canadiens et américains reçus par satellite aux collectivités mal desservies et que l'introduction des services canadiens de la CANCOM a non seulement favorisé la construction de centaines de nouveaux systèmes, mais aussi sensiblement augmenté le choix de services offerts à un grand nombre de Canadiens dans les collectivités jusque-là mal desservies. Même si beaucoup de changements sont survenus depuis l'attribution de la première licence à la CANCOM en 1981, il reste encore un certain nombre de problèmes à régler pour que tous les Canadiens puissent utiliser avec efficacité le large éventail de services qui leur sont offerts à l'heure actuelle.

Il est probablement juste de dire que toute entreprise utilisant de nouvelles techniques est susceptible d'éprouver de graves problèmes de démarrage. Dans le cas de la CANCOM, une combinaison de facteurs réglementaires et technologiques a gravement taxé ses opérations. En sortant ainsi des sentiers battus, ses besoins de liquidités ont été énormes, malgré des modalités de paiements différés conclues avec Télésat.

Les coûts élevés de l'acquisition de huit voies de satellite et une surestimation du rythme initial d'abonnements et du nombre d'abonnés attribuable en partie aux délais d'attribution de licence aux nouveaux systèmes - plusieurs des demandes étant concurrentielles - se sont révélés des obstacles difficiles à surmonter.

Un autre facteur coûteux a été l'introduction du brouillage des signaux pour la diffusion aux distributeurs locaux. En outre, le coût des décodeurs nécessaires a contribué sensiblement à gonfler les premiers coûts en capital de la CANCOM et les tarifs exigés des diffuseurs locaux de ses services.

Les tarifs mensuels qu'exigent les télédistributeurs locaux des abonnés pour les services de la CANCOM, peuvent être de deux à trois fois plus élevés que ceux que paient les citadins pour la même gamme de services de base. Cela est principalement attribuable aux coûts de distribution des signaux qu'il faut répartir entre un petit nombre d'abonnés et aux coûts engagés, par abonné, relativement à la mise en place de systèmes de télédistribution dans de petites collectivités.

La télévision payante

Un certain nombre de recommandations du Comité Therrien avaient trait à l'avenir de la télévision payante au Canada.

À l'automne de 1982, le C.R.T.C. a autorisé six services distincts de télévision payante : un service national d'intérêt général (de langue anglaise et de langue française), trois services régionaux d'intérêt général, un service spécialisé d'arts d'interprétation et un service multilingue.

Les titulaires de licences d'exploitation de services de télévision payante ont, pour divers motifs, éprouvé de graves difficultés financières dans la mise en œuvre de leurs services. Les principaux motifs étaient une surestimation de la masse de leurs abonnés, des problèmes de marketing, les coûts élevés de transpondeurs, le coût du matériel de sécurité relié à l'introduction des services de télévision payante, les dépenses reliées à l'acquisition d'émissions de télévision et les contributions au contenu canadien imposées par des conditions de licence. Les coûts de transpondeurs ont posé un problème particulier pour les titulaires dont la masse d'abonnés éventuels était limitée. Il en est résulté des tarifs d'abonnement mensuel élevés qui ont nui à la croissance des services de télévision payante.

À cause des problèmes de croissance qui ont affligé ce secteur, il ne reste aujourd'hui au Canada que trois réseaux de télévision payante en exploitation. Superchannel et First Choice dispensent des services d'intérêt général de langue anglaise à l'Ouest et à l'Est du Canada, respectivement, et Super Écran dispense un service de langue française uniquement à l'Est du Canada.

Les services spécialisés

L'expression " service spécialisé " sert à décrire une forme de service de télévision payante qui a trait directement à un intérêt particulier, par exemple, les sports ou la musique. Le Comité Therrien a tenu compte des services spécialisés dans le cadre de ses recommandations générales concernant la télévision payante et l'étagement des services.

Au début d'avril 1984, le C.R.T.C. a attribué des licences à deux services spécialisés canadiens, un service de sports (The Sports Network) et un service de musique vidéo (MuchMusic); les deux services sont en ondes 24 heures sur 24 et sont distribués via Anik D à toutes les régions du Canada. Tout comme les services de télévision payante, ces services spécialisés ne peuvent être distribués que sur une base de tarification par canal et que comme partie intégrante du volet des services optionnels.

Après avoir mis en place les services canadiens, le C.R.T.C. a publié une liste de services spécialisés américains admissibles aux fins de distribution par les systèmes de télédistribution, sous réserve qu'ils soient offerts en bloc ou en étagement avec les services de télévision payante ou les services spécialisés canadiens. Il a établi des rapports entre le nombre de services canadiens et américains pouvant être distribués et il a élaboré une politique concernant l'équilibre qui stipule, de manière générale, que le nombre de services canadiens distribués par tout le système doit être supérieur au nombre de services non canadiens distribués. (Voir à l'annexe F la liste des 16 services spécialisés américains présentement éligibles.)

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer le succès des services spécialisés canadiens, même si la réaction générale semble positive, les répercussions qu'ont eu ces services sur les petits systèmes semblent négligeables. Compte tenu des possibilités restreintes de recettes des petits systèmes, les dépenses qu'il faut engager pour fournir de l'équipement de brouillage et de décodage sont souvent excessives.

L'extension des services régionaux

Un certain nombre de recommandations du Comité Therrien mettaient l'accent sur la nécessité d'étendre les services régionaux qui touchent aux préoccupations parti-

culières et aux besoins spéciaux de diverses régions du pays. Plusieurs provinces ont accès à de tels services à l'heure actuelle.

L'Atlantic Satellite Network (ASN) a été autorisée en avril 1981, à distribuer par satellite aux provinces des Maritimes et à Terre-Neuve un bloc de services d'émissions éducatives, de nouvelles, d'affaires publiques, de divertissement général et d'émissions pour enfants.

Radio-Québec et TVOntario ont utilisé le satellite Anik C et un vaste réseau de stations réémettrices de télévision pour dispenser leurs services partout en Ontario et au Québec, respectivement. Access Alberta a récemment commencé à utiliser Anik C pour distribuer un service d'émissions éducatives aux systèmes de télédistribution de l'Alberta et, en Colombie-Britannique, un grand nombre de titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de télédistribution ont été autorisées à distribuer la programmation éducative du Knowledge Network (KNOW) diffusée par satellite.

Un certain nombre d'entreprises de télédistribution du Québec distribuent aussi le service La Sette (TVFQ-99), un bloc d'émissions de langue française réalisées en France et distribuées sur Anik C.

La radiodiffusion autochtone

Le Comité Therrien a formulé un certain nombre de recommandations au sujet de la radiodiffusion par et pour les populations autochtones du Canada qui vivent dans des régions éloignées et dans celles du Nord. La majorité de ces recommandations ont été mises en oeuvre et il existe actuellement plus de 250 stations de radio autorisées à desservir le Nord, dont un grand nombre réalisent des émissions destinées expressément à des auditoires autochtones. Quelque 300 émetteurs de télévision desservent également le Nord aujourd'hui.

En mars 1983, le gouvernement fédéral a annoncé sa Politique de radiodiffusion dans le Nord qui se fonde sur des principes qui donnent suite aux priorités cernées par le Comité Therrien. La politique établissait aussi un mécanisme de financement, le Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion (PAANR), en vue de faciliter la réalisation d'émissions autochtones.

En décembre 1984, le C.R.T.C. a annoncé la constitution d'un comité, sous la présidence de M. Paul McRae, membre du Conseil, chargé de tenir des réunions avec les sociétés de communications autochtones afin d'aider à " l'élaboration d'une politique plus complète du C.R.T.C. en matière de radiodiffusion autochtone dans le Nord ".

La politique révisée touchant les stations terriennes

Le Comité Therrien a recommandé que l'on procède à un examen en vue de réviser la politique relative à la propriété et à l'exploitation de stations terriennes (terminaux récepteurs télévisuels) de manière à permettre :

> la propriété et l'exploitation de stations terriennes servant de terminaux récepteurs télévisuels par les entreprises de radiodiffusion autorisées et par les établissements scolaires et autres établissements non commerciaux, pour leur usage interne, par les associations communautaires et par les citoyens, pour leur usage personnel et celui de leur foyer.

En mai 1983, le ministère des Communications a annoncé une nouvelle politique touchant les terminaux récepteurs télévisuels qui prévoyait, entre autres choses, la propriété et l'utilisation d'antennes paraboliques par les particuliers et les établissements commerciaux, tels les bars et les boîtes de nuit, sans aucune exigence de licence ou restriction à leur utilisation, pourvu que les signaux reçus ne soient par redistribués.

La même année, de nouvelles politiques du gouvernement ont permis au C.R.T.C. d'exempter les systèmes de télévision à antenne collective par satellite, comme ceux qui sont utilisés par certains hôtels, immeubles de rapport et condominiums, de l'obligation d'obtenir une licence tant qu'ils s'en tiennent aux services que le télédistributeur local est autorisé à distribuer.

Conclusion

Un grand nombre des recommandations cruciales du Comité Therrien ont aujourd'hui été mises en oeuvre et leur effet se fait sentir sur l'ensemble du système. Toutefois, il reste encore à trouver des solutions qui permettraient aux petites collectivités et aux régions rurales d'utiliser de manière efficace l'éventail de services de programmation offerts à l'heure actuelle. C'est ce que nous examinons dans les pages qui suivent.

3

Les thèmes généraux

Comme il est signalé dans la préface, le Groupe de travail a consulté toute une gamme de parties intéressées dans le cadre de ses délibérations. Les participants ont, tant au cours des réunions que dans leurs mémoires, fait preuve d'une attitude constructive pour ce qui est de cerner les problèmes et d'y proposer des solutions.

Les discussions ont porté sur tout un éventail de questions, mais plusieurs thèmes généraux se sont dégagés. La brève description qui suit de ces grands thèmes servira d'introduction à leur analyse détaillée dans les chapitres subséquents du présent rapport.

Les coûts

Tous les participants sans exception ont désigné le coût comme étant le principal obstacle à la prestation du service aux petites collectivités mal desservies. En règle générale, ils conviennent que les deux grands obstacles sont la nécessité de répartir les coûts en capital entre un petit nombre d'abonnés et le coût élevé des services distribués par satellite, en particulier ceux de la CANCOM.

Les participants ont formulé nombre de suggestions quant aux moyens que l'on pourrait prendre pour réduire ces coûts, notamment diverses formes d'allégements fiscaux et de subsides, le recours à des systèmes de distribution autres que la télédistribution, les notions de licence régionale et la révision des procédures d'attribution des licences et de réglementation.

Les signaux en bloc

Contrairement à la situation que le Comité Therrien avait constatée, on estime, en règle générale, que la gamme de services canadiens offerts par satellite à l'heure actuelle est plus que suffisante pour satisfaire

aux besoins des petites collectivités mal desservies et des régions rurales. Toutefois, les participants ont encore une fois insisté sur le fait que le coût de réception des services existants est tout simplement trop élevé et, de fait, est inabordable dans un grand nombre de cas.

On a offert un certain nombre de propositions sur la manière dont il serait possible d'augmenter, à un coût minime, le bloc de services que les petits systèmes sont autorisés à distribuer. Au nombre des suggestions se trouvent l'élargissement de la liste de services américains dont le C.R.T.C. a autorisé la distribution, de manière à comprendre en particulier les superstations américaines et la distribution en clair de services optionnels canadiens et américains comme partie intégrante du volet des services de base des petits systèmes.

D'autres ont proposé que toute liste de services américains autorisés se contente d'indiquer ceux qui sont interdits plutôt que de donner un nombre restreint de services dont la distribution est autorisée, comme c'est le cas actuellement. Lors des discussions qui ont porté sur les diverses propositions, les parties ont convenu que tout choix accru ne devrait pas inclure de services américains de télévision payante conventionelle (premium), mais qu'il y aurait lieu d'y inclure toute une gamme d'autres services spécialisés américains qui ne concurrencent pas directement des services canadiens existants ou futurs.

Au cours de l'examen de l'accroissement du bloc de signaux, il est devenu manifeste qu'il existait une divergence d'opinions quant à savoir qui devrait bénéficier de toute nouvelle politique dans ce domaine. Les opinions allaient de ceux qui estimaient que tous les systèmes de télédistribution, indépendamment de leur taille ou du nombre de services offerts à l'heure actuelle, devraient

avoir accès à tout nouveau service autorisé, à ceux qui jugeaient que toute nouvelle règle ne devrait s'appliquer qu'aux petites collectivités et aux régions rurales.

Les règlements et procédures du C.R.T.C.

En règle générale, les participants s'entendent pour dire que les petits systèmes ne devraient pas être assujettis à la même réglementation et aux mêmes procédures d'attribution des licences que les entreprises desservant de grands centres urbains. Le consensus qui se dégage, toutefois, c'est que toutes les entreprises devraient être tenues de détenir une licence, mais qu'il faudrait trouver des moyens d'accélérer le processus.

On a formulé un grand nombre de suggestions diverses sur les moyens d'alléger, pour les petits systèmes, le fardeau de la réglementation et des procédures d'attribution des licences, notamment la simplification marquée des formules de demande du C.R.T.C. et du ministère des Communications, l'attribution de licences régionales et des modifications aux règlements et politiques du C.R.T.C. dans divers secteurs, tels la tarification, la distribution des signaux et les exigences concernant "l'équilibre ".

L'application

Toutes les parties ont convenu que les procédures et les règlements révisés doivent offrir des solutions de rechange réalistes aux groupes qui exploitent actuellement des systèmes non autorisés, tout en tenant compte des intérêts des exploitants autorisés. La plupart des participants sont d'accord pour que les règlements et les procédures, une fois qu'ils auront été révisés, soient rigoureusement appliqués de manière à protéger l'intégrité de l'ensemble du système. De même, un grand nombre ont proposé que la Loi sur la radio soit modifiée afin de permettre aux producteurs d'émissions de se prévaloir plus facilement de leurs droits.

L'utilisation actuelle des satellites canadiens

Pour diverses raisons, deux types de satellites, soit 12 GHz et 4 GHz, sont utilisés à l'heure actuelle pour distribuer des services de programmation au Canada.

En conséquence, les petites collectivités qui désirent recevoir tous les services canadiens autorisés doivent acheter une antenne parabolique distincte pour chaque satellite. Dans un grand nombre de cas, l'achat d'une seconde antenne parabolique dans de petites collectivités est inabordable. La question sera examinée plus à fond au chapitre 5.

Les autres techniques

Le jour n'est pas loin où les techniques de télédistribution ne seront plus en mesure de dispenser à prix abordable des services aux très petites collectivités et aux régions rurales. Il faudra peut-être trouver d'autres techniques pour atteindre l'objectif d'offrir à tous les Canadiens un niveau de service convenable à un coût raisonnable.

Au cours de ses réunions, le Groupe de travail a reçu plusieurs propositions de méthodes de rechange pour desservir ces populations. Ces propositions faisaient appel à une combinaison des techniques de transmission par satellite, par micro-ondes, par télédistribution en direct, notamment la radiodiffusion directe du satellite aux foyers, la distribution multi-canaux multi-points, des systèmes à micro-ondes de très grande capacité et des systèmes de distribution à large bande. Toutes ces techniques seront expliquées au chapitre 7 du présent rapport.

Taxes et subsides

On a vivement discuté du rôle du gouvernement, à l'exclusion des fonctions qu'il assume en matière de

réglementation et d'attribution des licences, dans tout plan d'extension du service aux petites collectivités. La plupart des participants ont convenu que tous les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal, devraient être mis à contribution pour l'extension du service, au moyen de subsides et de diverses formes d'allégements fiscaux, afin d'accroître la viabilité des systèmes qui desservent ces collectivités.

4

Le problème de définition

Un des problèmes qui se posaient au Groupe de travail était d'en arriver à des définitions des termes subjectifs " petites " et " mal desservies ", pour qualifier et établir quelles collectivités devaient faire principalement l'objet de son étude. Devant la question de savoir s'il existait entre ces notions un rapport naturel (c.-à-d., une petite collectivité est-elle, par définition, mal desservie et, inversement, une collectivité mal desservie est-elle par le fait même petite ?), le Groupe de travail a sollicité l'avis de tous les participants.

Du point de vue de l'importance numérique, les propositions ont varié entre tous les systèmes de télédistribution englobés dans la définition actuelle de la classe "B" (soit 3 000 abonnés ou moins), à des localités de taille bien précise, par exemple 1 000, 500, 300 ou 100 ménages. Certains préféreraient que toutes nouvelles règles, en particulier pour ce qui est du choix plus vaste de services autorisés, s'appliquent à tous les systèmes de télédistribution, y compris ceux qui desservent les grands marchés urbains.

Les opinions concernant ce qui constitue une collectivité " mal desservie " varient énormément, elles aussi. Certains estiment que la définition de marché " principal ", dont il a déjà été question relativement à la CANCOM, constituerait une mesure-étalon toute indiquée, tandis que d'autres ont proposé des définitions plus générales, allant de toute collectivité non desservie à l'heure actuelle par une entreprise de télédistribution à toute région qui ne reçoit pas le même service que celui qui est offert dans les grandes villes.

Le Groupe de travail a conclu que la définition de marché " principal " utilisée par le C.R.T.C. dans le cas de la CANCOM, constitue la mesure la plus appropriée. C'est la plus pratique, étant donné qu'elle définit une collectivité par rapport aux services de télévision

actuellement offerts (deux ou moins). Elle établit aussi indirectement un critère relatif à la taille, dans ce sens que les collectivités " principales " ont tendance à être petites.

En conséquence, toutes les recommandations et conclusions qui se trouvent dans les sections subséquentes du présent rapport s'appliquent aux collectivités du marché " principal ", à moins d'avis contraire.

5

La distribution par satellite

Télésat Canada

Télésat Canada, dont sont propriétaires à parts égales le gouvernement fédéral et les compagnies de téléphone qui composent Télécom Canada, a vu le jour en 1969; elle est chargée des systèmes nationaux de communications par satellite au Canada. Son premier satellite a été mis en orbite en 1972.

Télésat est aujourd'hui elle-même membre de Télécom Canada et, en sa qualité de transporteur public assujetti au Parlement, les tarifs qu'elle exige pour ses services de transpondeurs sont réglementés par le C.R.T.C. en vertu de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi nationale sur les transports.

Télésat exploite, à l'heure actuelle, deux séries distinctes de satellites dont les deux jouent un rôle important dans la distribution de services de télévision aux Canadiens. Les satellites de la série Anik D transmettent dans la bande 6 GHz pour les liaisons ascendantes et dans la bande 4 GHz pour les liaisons descendantes. Ce sont des satellites de puissance relativement faible mais toutes les régions du Canada peuvent recevoir leurs signaux. Cette série se compose de deux satellites. Le satellite Anik D-1 a été mis en orbite en août 1982 et il est aujourd'hui une importante source de services de télévision canadiens pour les télédistributeurs dans les régions mal desservies. L'autre satellite, Anik D-2, est en orbite depuis novembre 1984.

La série Anik C compte trois satellites transmettant dans la bande 14/12 GHz. Il s'agit de satellites de grande puissance que l'on peut capter avec des antennes paraboliques plus petites que ce n'est le cas pour la série Anik D et qui émettent des faisceaux plus concentrés pouvant couvrir la moitié ou le quart du pays.

Le satellite Anik C-3, mis en orbite en novembre 1982, émet des faisceaux est et ouest, et transmet un certain nombre de services de télévision régionaux ou provinciaux. Les autres satellites de cette série sont le Anik C-2, lancé en juin 1983, et le Anik C-1 qui devrait être mis en orbite dans un avenir très rapproché. Télésat compte actuellement une grande capacité de voies excédentaires, en particulier dans la bande 14/12 GHz, étant donné que la demande prévue de service ne s'est pas concrétisée. C'est pourquoi Télésat a annoncé qu'elle était disposée à vendre Anik C-1.

Un grand nombre de particuliers et de groupes qui ont rencontré le Groupe de travail ont fait part de leurs préoccupations au sujet des tarifs exigés par Télésat pour la location de transpondeurs et des répercussions de ces tarifs sur les frais de distribution de signaux. Les tarifs de la CANCOM, répétons-le, sont un exemple frappant de ce problème.

Comme nous l'avons déjà dit, les tarifs de Télésat sont réglementés par le C.R.T.C. En vertu des principes régissant la réglementation des tarifs des services des transporteurs publics, les tarifs doivent être compensatoires - c'est-à-dire qu'ils doivent, dans le cas de Télésat, lui permettre de recouvrer non seulement le coût de prestation d'un service donné de transmission par satellite, mais aussi les frais généraux d'administration et les autres dépenses courantes attribuées à chacun de ses services de transmission par satellite et ainsi, de contribuer au taux global de rendement de la compagnie. Les principes qui régissent depuis longtemps la réglementation des transporteurs interdisent de consentir des tarifs indûment préférentiels et inférieurs au prix coûtant pour des catégories de services ou d'usagers.

Le Groupe de travail constate que, toutes proportions gardées relativement au nombre de transpondeurs, les tarifs de Télésat ne sont pas exagérés par rapport aux tarifs équivalents exigés pour les services américains par

satellite. Toutefois, en raison de la population relativement faible du Canada, les frais par abonné sont effectivement beaucoup plus élevés. C'est là, par ricochet, un des facteurs qui empêchent une utilisation accrue de la capacité de Télésat.

Le Groupe de travail estime que Télésat peut jouer un rôle clé en vue de résoudre les problèmes que pose l'extension du service, car elle est dotée du mécanisme voulu pour distribuer les signaux à toutes les régions du Canada. Il est donc essentiel qu'elle soit viable.

Comme objectif à long terme, il faudra chercher activement de nouvelles approches qui permettraient de régler le problème du coût des services de transmission par satellite et ainsi, de favoriser l'expansion des services canadiens.

Recommandation n° 1 : Télésat devrait être réglementée avec plus de souplesse, de manière à lui donner de meilleures occasions de garantir l'utilisation maximale de sa capacité excédentaire. Il faudra peut-être, pour ce faire, modifier la Loi en vertu de laquelle Télésat est réglementée.

Les services canadiens par satellite

Les services de télévision qui sont distribués par les satellites de Télésat Canada aux têtes de ligne des entreprises de télédistribution peuvent être logiquement groupés en deux catégories, selon le satellite utilisé.

Le satellite Anik C-3 (14/12 GHz) distribue généralement des services provinciaux ou régionaux à l'Est ou à l'Ouest du Canada, selon les besoins. Au nombre des services de télévision distribués par Anik C-3 se trouvent :

i) des services régionaux : TVFQ (Québec) et ASN;

ii) des services éducatifs provinciaux : Radio Québec, TV Ontario, Access Network (Alb.) et Knowledge Network (C.-B.); et

iii) des services canadiens de télévision payante : First Choice et Super Écran dans l'est du Canada et Superchannel dans l'ouest du Canada.

Le satellite Anik D-1 (6/4 GHz), dont l'empreinte couvre tout le pays, distribue plusieurs services de télévision, notamment :

i) les réseaux anglais et français de la Société Radio-Canada;

ii) les délibérations de la Chambre des communes;

iii) la CANCOM : le bloc de quatre signaux canadiens plus le bloc des quatre réseaux américains; et

iv) les services spécialisés canadiens : MuchMusic et The Sports Network.

Ce bref examen des services canadiens par satellite révèle un problème fondamental qui, de l'avis du Groupe de travail, nuit à l'extension optimale de services de télévision canadiens aux petites collectivités et aux régions rurales. C'est qu'il faut deux antennes paraboliques distinctes pour capter la gamme complète de services offerts. La source principale de services canadiens par satellite pour les systèmes de télédistribution dans les régions mal desservies est le satellite Anik D-1 et, pour un grand nombre de petits systèmes, il se révèle difficile, voire impossible, de dépenser une autre somme de 10 000 $ à 15 000 $ pour acheter une deuxième antenne parabolique et capter les services du satellite Anik C-3.

Il convient, à ce stade-ci, de reprendre la recommandation n° 12 du Comité Therrien :

" Tous les services canadiens de radiodiffusion transmis sur une bande donnée du spectre des fréquences radioélectriques devraient, dans la mesure du possible, être distribués par seulement un satellite. "

C'est effectivement ce qui s'est produit. Tous les services canadiens de radiodiffusion qui sont transmis dans la bande 4 GHz sont désormais distribués par un seul satellite, soit Anik D-1 et, par la même occasion, tous les services transmis dans la bande 12 GHz sont regroupés et distribués par le satellite Anik C-3.

Le Groupe de travail prévoit que l'on continuera d'avoir besoin d'utiliser les deux bandes 14/12 GHz et 6/4 GHz pour distribuer par satellite les services de radiodiffusion canadiens, compte tenu des besoins différents en matière de services nationaux et régionaux. Il sera donc encore nécessaire d'acheter deux antennes paraboliques pour recevoir tous les services canadiens offerts mais nous croyons que le fardeau financier en sera moins lourd au fur et à mesure que ces antennes deviendront moins coûteuses.

La CANCOM

Tel que mentionné précédemment, la CANCOM a été autorisée au départ à dispenser une gamme de services de radiodiffusion aux Canadiens vivant dans des collectivités mal desservies. Le Groupe de travail réitère que la CANCOM, en sa qualité de distributrice de services canadiens, doit continuer à jouer un rôle fondamental dans la prestation de ces services, dans le cadre de toute politique révisée.

Il y a lieu de signaler toutefois, que certains problèmes se posent dans la prestation des services de la CANCOM aux petites collectivités. Des anomalies de fuseau horaire nuisent à la valeur perçue du bloc complet de services de la CANCOM dans certaines régions du pays. Par exemple, les émissions diffusées aux heures de

grande écoute à CHAN-TV, en provenance du fuseau horaire du Pacifique, sont captées après minuit dans la région de l'Atlantique. Les abonnés de la CANCOM en Alberta et en Colombie-Britannique, s'ils avaient le choix, pourraient fort bien préférer capter les signaux américains de Seattle au lieu de ceux des stations de Détroit offerts à l'heure actuelle par la CANCOM.

Nombre des affiliées de la CANCOM qui ont rencontré le Groupe de travail ont signalé que la structure tarifaire de la CANCOM a tendance à pénaliser les petites collectivités, ce qui accentue l'écart tarifaire marqué qui existe déjà entre les grands et les petits systèmes du fait que les coûts en capital par abonné pour construire un petit système sont plus élevés.

Certaines affiliées de la CANCOM ont déclaré au Groupe de travail que la CANCOM devrait réduire ses tarifs si elle veut accroître le nombre de ses abonnés dans le marché principal. À l'heure actuelle, la CANCOM peut exiger un tarif maximal d'abonnement mensuel de 7 $ par abonné pour la totalité des huit signaux, ce qui compte pour environ le tiers du tarif d'abonnement mensuel type de 20 $ qui est exigé des abonnés du câble dans les collectivités du marché principal.

Ce problème doit être envisagé dans le contexte de la réception de signaux américains par satellite non autorisés, que certains perçoivent comme étant " gratuits ". La réduction des tarifs de la CANCOM constitue un objectif souhaitable, mais le Groupe de travail n'en est pas moins conscient qu'aucun service qui doit être payé ne saurait concurrencer un service non autorisé " gratuit ".

Les tarifs actuels de la CANCOM sont attribuables en grande partie aux coûts de transpondeurs pour ses huit signaux. La location de transpondeurs constitue essentiellement un coût fixe et toute réduction sensible ne saurait y être apportée à moins d'une augmentation

importante du nombre d'abonnés auxquels ces coûts pourraient être imputés.

La taille relativement faible du marché de la CANCOM auquel cette dernière doit imputer ses coûts élevés d'exploitation fait qu'il est impérieux que la CANCOM pénètre au maximum son marché principal. Il se révélerait difficile pour elle de modifier sensiblement sa structure tarifaire actuelle sans que sa base globale ne soit élargie.

Plusieurs affiliées dans le marché principal, tout en concédant l'attrait et la qualité technique du bloc de services de la CANCOM, s'inquiètent de l'approche de la CANCOM au chapitre de la négociation des accords concernant la réception des signaux. Le Groupe de travail recommande fortement à la CANCOM d'envisager des stratégies de marketing innovatrices en vue d'attirer de nouvelles affiliées et d'en arriver à généraliser davantage la distribution de son service.

Un des principaux objectifs de la CANCOM devrait être de recourir à ses autres activités pour absorber le coût de prestation de son service au marché principal. Les recommandations qui suivent ont pour objet de favoriser le développement optimal des divers marchés de la CANCOM en vue de lui permettre de rajuster sa structure tarifaire actuelle.

Recommandation n° 2 : Le C.R.T.C. devrait permettre aux systèmes de télédistribution de recevoir une station de télévision donnée de la CANCOM en remplacement de la réception en direct de cette station.

Le Groupe de travail estime que les deux stations indépendantes distribuées par la CANCOM constituent une occasion immédiate d'offrir un troisième service canadien dans les cas où un tel service n'existe pas déjà.

Recommandation n° 3 : Le C.R.T.C. devrait permettre la distribution, comme partie intégrante du volet des services de base, de l'une ou l'autre des stations indépendantes de la CANCOM à titre de troisième service provisoire dans les marchés qui ne disposent pas d'un troisième service local à l'heure actuelle et qui ne sont pas susceptibles d'en avoir un dans un avenir rapproché.

Depuis la disparition de Super Écran dans l'Ouest du Canada, le rôle de TCTV à titre de deuxième service de langue française prend une importance encore plus grande.

Recommandation n° 4 : Le C.R.T.C. devrait continuer à encourager la distribution de TCTV dans les grands marchés, à titre de deuxième service de langue française.

La prestation du bloc de signaux 3 + 1 par la CANCOM a donné aux télédistributeurs une occasion de remplacer leurs accords actuels de distribution des signaux américains. Le Groupe de travail ne voit pas pourquoi les télédistributeurs ne se prévaudraient pas de cette option, si les forces du marché y sont propices.

Recommandation n° 5 : Le C.R.T.C. devrait permettre à la CANCOM de concurrencer les transporteurs publics pour la distribution du bloc de services 3 + 1 dans toutes les régions du pays, lorsque la chose est pratique et rentable.

La recommandation qui suit a pour objet de faciliter la mise en valeur accrue des autres secteurs du marché.

Recommandation n° 6 : Le C.R.T.C. devrait envisager d'attribuer à la CANCOM, le cas échéant, une licence de fournisseur local de service dans les collectivités du marché principal.

Outre les mesures qui précèdent relativement à la prestation du service de la CANCOM au Canada, le

Groupe de travail recommande à la CANCOM de se pencher sur la possibilité de commercialiser ses services dans des régions à l'extérieur du Canada.

Les réseaux canadiens d'émissions spécialisées et de télévision payante.

Comme il a déjà été signalé, les réseaux canadiens d'émissions spécialisées ont été autorisés par le C.R.T.C. à titre de services optionnels et les télédistributeurs sont tenus d'installer un système de sécurité afin de contrôler la distribution de ces services aux abonnés. La distribution de services optionnels par de petits systèmes a été entravée par le coût de l'équipement de sécurité nécessaire et par la masse relativement faible d'abonnés.

Un autre problème, dont il a déjà été question, est la nécessité pour le télédistributeur d'acheter deux terminaux récepteurs télévisuels (antenne parabolique) pour capter tous les services optionnels offerts, étant donné que certains sont distribués par Anik C-3 et d'autres, par Anik D-1.

Le Groupe de travail estime qu'il est souhaitable que ces services soient offerts au plus grand nombre possible de Canadiens. Des représentants des réseaux MuchMusic et The Sports Network ont déclaré qu'ils ne s'opposeraient pas à ce que leurs services respectifs soient distribués en clair, comme partie intégrante du volet de services de base, ou même retransmis par des émetteurs en direct. Ils ont ajouté que des tarifs réduits seraient établis pour la distribution de ces services de cette manière.

Le Groupe de travail estime que cette approche est fort valable comme moyen d'offrir des services canadiens supplémentaires, à un coût abordable, aux collectivités du marché principal et, en conséquence, il formule les recommandations suivantes.

Recommandation n° 7 : Les titulaires de licences d'exploitation de systèmes de télédistribution situés dans le marché principal devraient avoir le choix de distribuer à leurs abonnés les services spécialisés canadiens sur une base optionnelle ou en clair.

Recommandation n° 8 : Compte tenu des circonstances locales, le C.R.T.C. devrait permettre aux émetteurs de faible puissance dans le marché principal de retransmettre en clair les services spécialisés canadiens.

Le Groupe de travail constate que les titulaires de licences d'exploitation de petits systèmes se trouvent aux prises avec les mêmes problèmes de coût lorsqu'elles envisagent la distribution de services optionnels. C'est pourquoi il formule la recommandation suivante.

Recommandation n° 9 : Le C.R.T.C. devrait permettre à tous les systèmes de télédistribution de la classe B d'opter pour la distribution de services spécialisés canadiens sur une base optionnelle ou en clair, comme partie intégrante du volet des services de base.

Le Groupe de travail favorise, en principe, l'adoption d'une approche semblable pour ce qui est de la distribution des services canadiens de télévision payante conventionnelle, en particulier s'il est possible d'en arriver à une réduction marquée du prix de gros. Il est conscient, toutefois, qu'il pourrait exister des entraves à une telle proposition du fait des contrats qui lient actuellement les réseaux de télévision payante et les détenteurs des droits des émissions qu'ils achètent.

Les exploitants de réseaux de télévision payante ont signalé que s'il était possible de modifier certains aspects de leurs conditions de licence concernant les proportions de contenu canadien, ils pourraient offrir des prix sensiblement réduits pour la distribution en clair de leurs services de télévision payante par les petits systèmes.

S'il est possible d'en arriver à de telles réductions, par ce moyen ou toute autre disposition, le Groupe de travail est d'avis qu'il y a lieu de supprimer la politique actuelle en matière de distribution, quant à l'étagement des services de télévision payante et, par conséquent, il formule les recommandations suivantes.

Recommandation n° 10 : Les télédistributeurs situés dans le marché principal et ceux de classe B devraient avoir le choix de distribuer tout service canadien de télévision payante sur une base optionnelle ou en clair, comme partie intégrante du volet des services de base, s'il est possible de réduire sensiblement le prix exigé des abonnés à l'heure actuelle.

Recommandation n° 11 : Compte tenu des circonstances locales, le C.R.T.C. devrait permettre aux émetteurs de faible puissance dans les régions du marché principal de retransmettre en clair les services canadiens de télévision payante.

Le Groupe de travail se préoccupe de ce que, dans le cas de la distribution en clair des services de télévision payante, comme partie intégrante du volet des services de base, certains abonnés puissent s'opposer à la réception " forcée " d'un service qui, à leur avis, peut contenir du matériel choquant de temps à autre. Dans ces cas-là, le télédistributeur qui dispense le service devrait fournir un dispositif convenable pour supprimer le service à la demande de l'abonné.

Les services régionaux

Comme il a déjà été signalé, plusieurs services régionaux et provinciaux de télévision éducative sont distribués par le satellite Anik C-3 aux systèmes de télédistribution situés dans des régions particulières auxquelles ces services sont destinés.

Étant donné que les empreintes des fuseaux d'Anik C-3 peuvent couvrir la moitié du Canada, l'Est comme l'Ouest, ces services peuvent généralement être captés dans un secteur plus étendu que celui pour lequel ils sont autorisés à l'heure actuelle. Par exemple, le service de TVFQ-99 peut être capté partout dans l'Est du Canada, quoiqu'il ne soit destiné qu'au Québec; l'Access Network peut être capté partout dans l'Ouest du Canada, même s'il n'est destiné qu'à l'Alberta.

Le Groupe de travail est conscient que certaines restrictions de droits peuvent empêcher les fournisseurs de ces services d'en autoriser la réception à l'extérieur de leurs provinces ou régions désignées. Nous incitons par conséquent toutes les parties en cause à prendre tous les arrangements possibles pour permettre la réception et la distribution légales des services régionaux et provinciaux au-delà des zones de desserte autorisées à l'heure actuelle.

Pour ce qui est du rôle du C.R.T.C., rien ne devrait du point de vue réglementation, empêcher la réception plus étendue de ces services.

Les services américains par satellite

En vertu des règlements actuellement en vigueur, tout télédistributeur autorisé a le droit de distribuer, sur une base optionnelle, jusqu'à concurrence de cinq canaux de services américains par satellite, parmi une liste de quelque 16 services de ce genre dont le C.R.T.C. a autorisé la réception au Canada. Le C.R.T.C. révise cette liste à intervalles réguliers, en se fondant sur le critère important selon lequel aucun service américain par satellite qui concurrence un service optionnel canadien ne doit être autorisé. C'est pourquoi des services comme les réseaux ESPN et MTV et les services de télévision payante conventionelle ne sont pas autorisés au Canada.

Comme dans le cas des services optionnels canadiens, le Groupe de travail conclut qu'il n'y a pas lieu d'imposer l'étagement des services américains par satellite par tout système dans le marché principal ou de classe "B". Cette option ne devrait être assujettie à aucune exigence concernant les liaisons ascendantes.

Recommandation n° 12 : Les télédistributeurs dans le marché principal et de classe "B" devraient avoir le choix de distribuer en clair, comme partie intégrante du volet des services de base, des services spécialisés américains par satellite, parmi ceux qui figurent sur la liste approuvée par le C.R.T.C.

Plusieurs soi-disant " superstations " sont également distribuées par des satellites américains, mais le C.R.T.C. en interdit la réception à l'heure actuelle. La question des superstations est traitée plus en détail au chapitre suivant.

6

La distribution dans le marché principal

La télédistribution

Après examen des diverses techniques existantes de distribution des services autorisés reçus par satellite, canadiens comme étrangers, aux collectivités du marché principal, le Groupe de travail conclut que la méthode à utiliser de préférence pour la distribution de ces services est la télédistribution et qu'il y a lieu, partout où c'est économiquement possible, de la promouvoir. Cette conclusion se fonde sur la capacité de la télédistribution de dispenser un grand nombre de services et de satisfaire aux besoins de services supplémentaires dans l'avenir.

À cette fin, et compte tenu des difficultés inhérentes à l'établissement de systèmes de télédistribution viables dans les petites collectivités en vertu des politiques et pratiques du C.R.T.C. à l'heure actuelle, le Groupe de travail estime que le moment est venu d'envisager une approche modifiée à la réglementation des systèmes de télédistribution dans le marché principal.

Recommandation n° 13 : Le C.R.T.C. devrait continuer d'attribuer des licences à toutes les entreprises de télédistribution dans le marché principal, existantes et éventuelles, mais sous réserve d'une réglementation minimale.

Recommandation n° 14 : Les entreprises de télédistribution dans le marché principal devraient être exemptées de la réglementation de leurs tarifs d'abonnement.

Recommandation n° 15 : Les systèmes de télédistribution dans le marché principal devraient être tenus de distribuer un bloc obligatoire de services canadiens de télévision, composé de signaux de télévision locaux et régionaux, à l'exclusion des signaux de réseau identiques, reçus en direct à leurs têtes de ligne. S'il s'agit de distribuer des signaux reçus par satellite, les services obligatoires

devraient inclure au moins quatre services reçus de la CANCOM, dont au moins un doit être canadien.

Recommandation n° 16 : La distribution d'un canal communautaire devrait être facultative plutôt qu'obligatoire, dans le marché principal.

Recommandation n° 17 : Une fois satisfaites les exigences relatives à la distribution des services obligatoires, un télédistributeur autorisé dans le marché principal devrait pouvoir, sans autre autorisation, distribuer n'importe lequel des services optionnels qui figurent sur une liste établie par le C.R.T.C.

Les recommandations n^{os} 15 et 17 ont pour objet de supprimer la condition relative à l'équilibre des services pour tous les systèmes de télédistribution dans le marché principal. M^{me} Rosalie Gower, membre du Conseil, estime qu'en supprimant la condition selon laquelle ces systèmes doivent maintenir un équilibre au moment de choisir parmi le grand nombre de signaux, canadiens comme américains, et du fait que seuls les signaux locaux en direct et un signal canadien de la CANCOM sont obligatoires, il se pourrait que, dans bien des cas, ces systèmes canadiens distribuent en grande majorité des signaux étrangers dans un rapport écrasant de 3 contre 9 au volet des services de base. Ce rapport pourrait être encore plus grand lorsqu'un service de canaux supplémentaires est dispensé.

À son avis, cet état de choses va à l'encontre de l'objectif de la Politique de la radiodiffusion pour le Canada, établi dans la Loi sur la radiodiffusion, soit d'enrichir et de raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du pays.

Tel que mentionné précédemment, le C.R.T.C. a dressé une liste de 16 services spécialisés américains dont la distribution est autorisée au Canada. Cette liste exclut les services américains qui concurrencent les services optionnels canadiens en totalité ou en partie, les services qui sont incompatibles avec les politiques du C.R.T.C. ainsi que les superstations américaines.

On a recommandé fortement au Groupe de travail d'étudier la possibilité d'élargir la liste des services américains par satellite approuvés à l'heure actuelle, de manière à donner aux petits systèmes le maximum de souplesse pour composer un bloc attrayant de signaux qui satisfera aux besoins de leurs collectivités respectives. Plus particulièrement, on a demandé au Groupe de travail de recommander que la distribution des superstations américaines, par exemple, WTBS Atlanta et WGN Chicago, soit autorisée.

Une telle proposition est fort valable, car elle augmenterait la valeur globale du bloc de signaux dans le marché principal, ce qui permettrait aux titulaires de licences de concurrencer plus efficacement les antennes paraboliques privées et les entreprises non autorisées et de conserver leurs abonnés dans le cadre du système de la radiodiffusion canadienne.

<u>Recommandation n° 18 :</u> Le C.R.T.C. devrait dresser, pour le marché principal, une liste de services facultatifs qui devrait inclure tous les services canadiens existants non distribués comme partie intégrante du bloc de services obligatoires, tous les services américains par satellite qui ne concurrencent pas directement des services optionnels canadiens et qui sont compatibles avec les politiques actuelles du C.R.T.C., ainsi que toutes les superstations américaines.

Le Groupe de travail propose que, dans le cas où un nouveau service optionnel canadien est susceptible d'être

autorisé, la liste de services facultatifs ne contienne aucun service américain concurrentiel.

Le Groupe de travail est conscient que les petits systèmes de télédistribution situés à l'extérieur du marché principal pourraient également bénéficier d'une gamme plus étendue de services facultatifs.

Recommandation n° 19 : Sous réserve de l'autorisation du C.R.T.C., tout système de télédistribution de classe B non situé dans le marché principal devrait pouvoir distribuer des services facultatifs choisis parmi ceux qui figurent sur la liste établie pour les titulaires de licences dans le marché principal.

Systèmes en direct

Certaines régions dans le marché principal ne peuvent, à cause de leur petite taille ou de la faible densité de leur population, faire subsister une entreprise de télédistribution de manière rentable. Des systèmes de radiodiffusion en direct, composés d'un certain nombre d'émetteurs de faible puissance, deviennent alors le seul moyen possible de dispenser le service aux collectivités de ces régions. Le Groupe de travail conclut que, sous réserve de certaines restrictions, les systèmes de radiodiffusion en direct de services par satellite devraient être autorisés à desservir des collectivités dans le marché principal qui ne se prêtent pas à la télédistribution. Les quatre recommandations qui suivent exposent une approche que l'on pourrait adopter à l'égard de l'attribution de licences à de telles entreprises.

Recommandation n° 20 : Le C.R.T.C. devrait, compte tenu des circonstances propres aux radiodiffuseurs locaux, attribuer une licence à des systèmes de radiodiffusion de faible puissance dans des régions du marché principal, sous réserve qu'aucun de ces systèmes ne concurrence directement des systèmes de télédistribution autorisés.

Compte tenu de la capacité de canaux limitée de la plupart des systèmes en direct, le Groupe de travail estime qu'en principe ces systèmes ne devraient être assujettis à aucune exigence concernant la distribution de services obligatoires. Toutefois, nous sommes également d'avis qu'un système en direct offrant un grand nombre de canaux devrait distribuer un certain nombre minimum de services canadiens. Il s'est révélé impossible d'en arriver à un consensus sur la taille que le système devrait avoir pour être exempté des exigences concernant la distribution de services obligatoires.

Recommandation n° 21 : Le C.R.T.C. devrait établir le nombre approprié d'émetteurs que tout système en direct peut exploiter avant qu'une exigence concernant la distribution de services obligatoires ne lui soit imposée.

Recommandation n° 22 : Les systèmes en direct devraient être autorisés à distribuer les mêmes services canadiens et américains que ceux dont la distribution par les systèmes de télédistribution dans le marché principal est autorisée.

Recommandation n° 23 : Les titulaires de licence d'exploitation de systèmes en direct devraient s'assurer que les producteurs des signaux qu'elles utilisent ne s'opposent pas à leur diffusion.

Il y a une importante question à régler, soit celle du brouillage des signaux diffusés par les systèmes en direct. Toute exigence de brouillage impose un fardeau financier supplémentaire aux exploitants de ces systèmes. Toutefois, le Groupe de travail constate que la rediffusion de services américains en clair soulève certaines questions d'ordre juridique. Le Groupe de travail a appris que de semblables propositions de rediffusion en clair ne sauraient être autorisée en vertu de la Loi sur la radiodiffusion et qu'il pourrait se révéler difficile d'obtenir les droits nécessaires pour satisfaire aux exigences de la Loi sur les droits d'auteur.

Tout en étant conscients des restrictions qui existent à l'heure actuelle, nous estimons que la raison sous-jacente de l'interdiction de rediffuser des signaux étrangers au Canada (c.-à-d. que cette rediffusion utilise des fréquences radioélectriques rares) n'est peut-être plus valable dans le cas des régions rurales et éloignées.

Le C.R.T.C. permet désormais l'utilisation des fréquences radioélectriques pour la distribution brouillée de signaux étrangers dans ces régions. C'est donc dire que ces mêmes fréquences sont utilisées à l'heure actuelle pour la distribution d'émissions exclusivement étrangères. Étant donné qu'elles sont utilisées à des fins de distribution brouillée, nous ne voyons pas pourquoi elles ne pourraient pas l'être à des fins de distribution en clair et, par conséquent, nous formulons la recommandation qui suit.

Recommandation n° 24 : Le C.R.T.C. devrait demander que l'on apporte à la Loi sur la radiodiffusion des modifications qui permettraient l'utilisation d'émetteurs de faible puissance aux fins de la rediffusion en clair de signaux étrangers dans le marché principal.

La propriété privée de terminaux récepteurs télévisuels

Il est évident que les services de télévision par satellite aux régions où ni les systèmes de télédistribution ni les systèmes en direct ne sont rentables devront être étendus, dans la plupart des cas, par voie de propriété privée de terminaux récepteurs télévisuels, exemptés de toute exigence de licence ou de restriction de distribution de signaux, à la condition que les signaux reçus ne soient pas distribués à autrui.

On a demandé au Groupe de travail, au cours de ses discussions, de songer à étendre le principe de la propriété privée des terminaux récepteurs télévisuels aux situations dans lesquelles plusieurs voisins pourraient posséder collectivement une antenne parabolique, alimentant un

téléviseur installé dans chaque foyer. Le Groupe de travail considère ce concept, malgré certaines restrictions d'ordre technique, comme pouvant être une méthode valable d'extension du service, principalement aux régions rurales où ni les systèmes de télédistribution ni les systèmes en direct ne peuvent être implantés. Nous croyons que ces entreprises devraient être soustraites à l'obligation de détenir des licences ou à des exigences de distribution de signaux.

7

Les techniques-aujourd'hui et demain

Le rôle et l'application des techniques de radiodiffusion ont occupé une place importante dans nos discussions sur les avenues que nous pourrions emprunter pour offrir une vaste gamme de services de radiodiffusion à tous les Canadiens.

Au cours des discussions, il est ressorti que la principale question, pour ce qui est des techniques, n'est pas l'extension des services, mais plutôt la distribution locale d'une gamme de services par satellite qui sont largement disponibles.

Nous avons conclu qu'il existe une limite à la taille des collectivités qui peuvent, de manière réaliste, s'attendre à être desservies au moyen des techniques actuelles ou prévisibles de distribution. Un certain nombre d'exploitants de grands systèmes qui desservent également de petites collectivités ont déclaré qu'il serait peut-être possible d'abaisser de 200-300 foyers à 75-100 foyers le seuil de rentabilité de la télédistribution dans les collectivités relativement densément peuplées.

Les systèmes en direct de télévision par abonnement (STA) avaient, au départ, été considérés comme étant un moyen possible de desservir les petites populations rurales. Toutefois, des problèmes techniques reliés aux systèmes de sécurité (brouillage) et en particuler, les coûts élevés de décodeurs de signaux (jusqu'à 200 $ par foyer) n'ont pas permis d'en faire une solution valable.

Les stations de télévision de faible puissance, qui rediffusent des signaux de stations terriennes conventionnelles ou des services par satellite, se sont révélées fructueuses aux chapitres de la simplicité et de l'économie de l'équipement de diffusion et de réception au foyer. Toutefois, leur capacité de canaux est limitée et il semble que, pour les agglomérations de moins de 75-100 foyers, les particuliers devront, dans un avenir

prévisible, s'en remettre à la réception en direct de services par satellite, au moyen de terminaux récepteurs télévisuels à propriété privée ou partagée.

Les autres techniques

Radiodiffusion directe du satellite aux foyers

La réception de services de radiodiffusion dans les foyers constitue une solution de rechange à la télédistribution. Toutefois, le coût des terminaux récepteurs télévisuels limite la réception de la présente génération de satellites qui n'étaient pas conçus pour une réception domestique.

Un véritable satellite de radiodiffusion directe (SRD) de grande puissance, tel que projeté pour les États-Unis, l'Europe et le Japon, rendrait possible l'utilisation d'un équipement de réception domestique très économique (antenne parabolique de moins de 1 m, coûtant de 400 $ à 500 $) et garantirait l'accessibilité universelle. Toutefois, au Canada, les techniques de distribution multicanaux sont basées sur la technologie du câble et la base de population toujours non desservie est trop petite pour justifier les énormes coûts d'établissement et d'exploitation qu'il faudrait engager pour couvrir tout le Canada. En raison de sa capacité de canaux limitée, le SRD est considéré moins comme un concurrent que comme un complément de la télédistribution. Nous notons que, pour les mêmes raisons, les efforts déployés aux États-Unis pour mettre sur pied un tel service de SRD faiblissent.

La réception domestique par satellite constitue le seul moyen de dispenser une gamme complète de services de télévision à un grand nombre de Canadiens et nous constatons que la CANCOM préconise la réception domestique de son bloc de huit canaux. Cette initiative donne une occasion d'étendre davantage les services canadiens comme partie intégrante d'un bloc très attrayant de signaux, et il y a lieu de l'encourager.

Systèmes de distribution multi-canaux multi-points (SDMM)

Le Groupe de travail a reçu un plan de SDMM utilisant les fréquences de la bande micro-ondes 2,5 GHz, et nous avons appris que le ministère des Communications devrait annoncer sous peu une politique concernant l'utilisation de cette technique. Même s'il lui est possible de distribuer jusqu'à concurrence de 15 canaux, le SDMM ne constitue un mode de distribution viable que pour des collectivités isolées et des régions rurales qui comptent une population dense dans un certain rayon de l'émetteur.

Système à micro-ondes de très grande capacité (MOTGC)

Les systèmes MOTGC sont actuellement utilisés par les télédistributeurs urbains pour distribuer les signaux entre les sous-systèmes de télédistribution dans des villes ou pour étendre le service aux localités avoisinantes. Ils seraient donc particulièrement utiles pour étendre toute la gamme de services à de petites localités dans un rayon d'environ 25 km d'un émetteur MOTGC établi.

Nous avons également entendu parler de projets plus ambitieux qui visent à distribuer des services sur une base régionale, mais en raison des coûts qu'ils supposent, il faudrait puiser dans les deniers publics pour atteindre des tarifs d'abonnement compétitifs.

Systèmes UHF à large bande

Une discussion plus restreinte a porté sur l'utilisation des fréquences de télévision UHF pour diffuser la gamme complète de services reçus d'un satellite donné, au moyen d'un seul émetteur à " fréquence bloc ". Les coûts, toutefois, ne seraient avantageux que pour la distribution en clair, non pas brouillée. Ni le Canada ni les États-Unis n'ont autorisé l'utilisation de ces systèmes.

8

La réduction du coût du service

Tout au long des discussions, on a souvent parlé du coût élevé inhérent à la mise sur pied et à l'exploitation de petits systèmes de télédistribution. L'effet cumulatif des coûts d'établissement et d'exploitation par foyer, des coûts de distribution des signaux par satellite ainsi que des taxes fédérales, provinciales et municipales entraîne forcément des frais d'abonnement mensuels élevés. Ces frais entravent la rentabilité du service et limite la taille de la localité qui peut être desservie.

Économies d'échelle

Un certain nombre de participants ont attiré l'attention sur les économies d'échelle que l'on pourrait réaliser par l'achat en vrac d'équipement, soit par des groupes de petits systèmes indépendants, soit par des exploitants de petits systèmes multiples.

Il est particulièrement avantageux de disposer du pouvoir d'achat d'un important système urbain qu'apporte la propriété commune, et nous avons appris que des économies semblables sont également réalisables dans les dépenses d'exploitation (par exemple, administration centrale et facturation). Cela nous amène à penser que la mise sur pied de petits systèmes régionaux pourrait se traduire par leur exploitation plus efficace et de fait, permettre de desservir des collectivités qu'il aurait été impossible pour un seul système de desservir. Cette notion est examinée plus en détail au chapitre 9.

Subsides, subventions et stimulants fiscaux

Des divers stimulants fiscaux possibles, l'utilisation de la taxe fédérale de 6 p. 100 sur les services de programmation de télécommunication, pour financer le coût de distribution des émissions par satellite, a été mentionné le plus fréquemment. Les recettes totales prélevées au cours de la dernière année sont estimées à environ

35 millions de dollars. On a aussi proposé des subventions fédérales et provinciales pour réduire les coûts d'établissement, notamment le coût de l'équipement de réception par satellite. Enfin, d'autres suggestions touchaient des stimulants fiscaux en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu (par exemple, des déductions pour amortissement plus élevées) et des prêts à faible taux d'intérêt. Ces propositions, tout comme d'autres, d'ailleurs, soulèvent toutes des questions fondamentales concernant l'utilisation de deniers publics aux fins de l'entreprise privée.

Il est évident que l'extension du service aux petites collectivités pourrait être facilitée par le recours à de tels programmes, mais le Groupe de travail estime qu'il ne s'agit pas là de la responsabilité exclusive d'un seul palier de gouvernement et qu'elle devrait être assumée conjointement par les autorités fédérale, provinciales et municipales.

Il va sans dire que le gouvernement ne constitue pas la seule source d'aide possible. Il en existe d'autres, par exemple, des initiatives de citoyens locaux, de groupes communautaires et d'entreprises locales travaillant de concert à dispenser le service.

Nous ne proposons pas de nouveaux programmes d'aide, mais nous n'en formulons pas moins la recommandation qui suit.

Recommandation n° 25 : Il faudrait examiner les programmes d'aide fédéraux, provinciaux et municipaux qui existent à l'heure actuelle, afin d'étudier la possibilité d'y inclure le développement accru de la radiodiffusion dans les petites collectivités et les régions rurales.

Le Groupe de travail se préoccupe de ce que le coût de l'équipement nécessaire pour capter les services de radiodiffusion d'émissions éducatives distribués par le

satellite Anik C soit inabordable pour un grand nombre de petits systèmes. Nous estimons que, dans le cas où le service provincial de radiodiffusion d'émissions éducatives est distribué au moyen du satellite Anik C et ne peut être capté en direct, les autorités provinciales compétentes devraient aider les petits systèmes à acheter de l'équipement de réception 12 GHz.

Taxes

Toutes les parties interrogées se sont généralement entendues pour dire que l'effet cumulatif de la taxe fédérale de 6 p. 100 et de la taxe de vente provinciale imposait un fardeau certain aux petits systèmes et augmentait de beaucoup leurs tarifs d'abonnement mensuel.

Ces taxes sont également considérées comme discriminatoires à l'égard de petits exploitants parce qu'elles sont calculées en fonction d'un tarif mensuel généralement plus élevé que paient les abonnés du marché principal par rapport à celui qui est exigé en milieu urbain. Par exemple, un abonné urbain type paie environ 1,20 $ en taxe fédérale et une taxe provinciale (7 p. 100) sur un tarif mensuel de 9 $, tandis qu'un abonné du marché principal paierait environ 2,68 $ sur un tarif mensuel de 20 $. Afin de tenter d'égaliser les taxes pour tous les abonnés, nous formulons la recommandation suivante.

Recommandation n° 26 : La taxe fédérale de 6 p. 100 sur les services de programmation de télécommunication devrait être remplacée par une taxe fixe qui générerait des recettes équivalentes.

Interfinancement

La question de l'interfinancement des petits systèmes par les grands, sans recourir aux deniers publics, a été discutée avec des exploitants de grands systèmes. Certains ont déclaré que l'inclusion des coûts de mise sur

pied de petits systèmes dans la base tarifaire d'un système plus important pourrait réduire les tarifs d'abonnement dans les régions rurales. Il s'agirait, en fait, de subventionner les petits systèmes à l'aide de majorations marginales des tarifs applicables aux abonnés urbains. À cet égard, le Groupe de travail formule la recommandation suivante.

Recommandation n° 27 : Le C.R.T.C. devrait examiner ses politiques en matière de tarification de la télédistribution pour permettre un plus grand degré d'interfinancement des petits systèmes par les grands qui appartiennent au même exploitant.

9

Les méthodes de réglementation

Les procédures d'attribution de licences

L'attribution de licences à de petits systèmes nécessite une nouvelle approche. Le ministère des Communications et le C.R.T.C. devraient prendre des mesures immédiates pour réduire la somme de temps et d'efforts nécessaire qu'exigent, pour la requérante, les procédures d'attribution de licences.

Le Groupe de travail est convaincu que les formules de demandes pour les petits systèmes peuvent être réduites à une ou deux pages. Comme ces systèmes ne sont pas complexes et qu'ils n'influent pas sur le système de la radiodiffusion comme les plus importants, ils ne devraient pas avoir à passer par le même processus que l'on impose forcément aux plus grands.

Recommandation n° 28 : Le C.R.T.C. devrait, conjointement avec le ministère des Communications, adopter une formule de demande plus courte et simplifiée pour les petits systèmes.

La plupart des titulaires qui ont comparu devant le Groupe de travail ont mentionné la lenteur administrative (c.-à-d., le temps qui s'écoule entre la présentation d'une demande et la publication d'une décision) comme le problème le plus décourageant auquel elles avaient à faire face. La plupart de ceux qui ont traité de la question ont déclaré que les retards constituaient un problème dans le cas de tous les paliers de gouvernement et qu'ils n'étaient pas exclusivement attribuables aux procédures du C.R.T.C.

On est conscient qu'au palier fédéral, la responsabilité de toute lenteur administrative incombe conjointement au ministère des Communications et au C.R.T.C. Dans le cas du C.R.T.C., les retards viennent en partie des contraintes imposées par la Loi sur la radiodiffusion

et, par conséquent, nous formulons les recommandations suivantes en vue de raccourcir le délai nécessaire pour traiter les demandes.

Recommandation n° 29 : Le C.R.T.C. devrait demander que l'on apporte à la Loi sur la radiodiffusion des modifications en vue d'abolir la tenue d'audiences publiques, qui est actuellement obligatoire, dans le cas de demandes visant de petits systèmes.

S'il était nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur une demande, un membre ou un employé du Conseil pourrait entendre la question et présenter un rapport et formuler des recommandations au C.R.T.C.

Si l'obligation de tenir une audience publique était abolie, il faudrait donner à la collectivité concernée un préavis suffisant d'une demande. Le public a le droit d'être informé des demandes qui pourraient le toucher et de faire part de son point de vue au C.R.T.C.

Le Groupe de travail estime que le délai de préavis et que la période d'intervention dans le cas de cette nouvelle procédure pourraient être plus courts que ce n'est le cas, à l'heure actuelle, pour les audiences publiques, tout en restant suffisants. Par exemple, un délai de préavis au public de 35 jours, et une période d'intervention de 15 jours, pourraient convenir. Il suffirait, pour ce faire, de modifier les Règles de procédure du C.R.T.C.

La recommandation qui suit a pour objet d'accélérer encore davantage le processus d'attribution des licences.

Recommandation n° 30 : Le C.R.T.C. devrait abolir sa politique d'appel de demandes dans le cas de petits systèmes de distribution. Il faudrait plutôt, dès la réception d'une demande pour une région en particulier, la traiter immédiatement.

La licence régionale

Certains ont mis de l'avant la notion de " licence régionale " comme moyen de réaliser des économies d'échelle et, également, comme moyen de permettre un tarif uniforme pour une région, de sorte que les grands systèmes puissent subventionner les petits. Le Groupe de travail souscrit à cette notion et, par conséquent, il formule la recommandation suivante.

Recommandation n° 31 : Le C.R.T.C. devrait encourager les requérantes de licence régionale à dispenser le service aux régions rurales et à des groupes de petites collectivités non desservies.

Il faudrait trouver un moyen de garantir que la zone faisant l'objet de la demande soit desservie dans un délai raisonnable.

Les systèmes en cause seraient si petits qu'une politique d'attribution des licences aboutissant à l'établissement d'entreprises concurrentielles ne saurait que jouer au désavantage des deux parties en cause. Ainsi, une fois qu'une licence régionale a été attribuée, il devrait s'agir d'une franchise exclusive à moins, comme nous l'avons déjà signalé, qu'il devienne manifeste que la titulaire ne dispensera pas le service dans un délai raisonnable. Cette politique d'exclusivité permettrait également à la titulaire de choisir un certain nombre de modes de distribution dans une région donnée sans crainte que l'un nuise à l'autre. Par exemple, une titulaire pourrait avoir un système de télédistribution dans une zone desservie par un système en direct de télévision par abonnement. Les abonnés pourraient opter pour le système qu'ils préfèrent et toutes les recettes reviendraient à la même titulaire.

Dans le cas contraire, si les systèmes de distribution et de télévision par abonnement appartenaient à deux titulaires distinctes, ces dernières pourraient se livrer

concurrence pour attirer les abonnés et les deux pourraient échouer.

Dans son application de la notion de licence régionale, le C.R.T.C. devrait tenir compte du fait qu'il se peut que certaines collectivités veuillent desservir elles-mêmes leurs zones locales ou ne veuillent pas que des services additionnels soient autorisés pour leurs zones. De plus, le C.R.T.C. ne devrait pas empêcher l'attribution de licences régionales à des radiodiffuseurs locaux.

Certains exploitants qui détiennent des licences pour un grand nombre de petites collectivités ont signalé qu'en vertu du système de rapport actuellement en vigueur, ils doivent présenter, pour chaque système, des rapports annuels et des demandes de modification de licence. Compte tenu de la petite taille des systèmes et du grand nombre de formules à remplir, il s'agit là d'un véritable fardeau. Le Groupe de travail ne voit pas pourquoi on devrait continuer de suivre cette approche. Le coût du système actuel, tant pour le C.R.T.C. que pour les titulaires, semble l'emporter sur tout avantage réel que l'organisme de réglementation pourrait y trouver.

Recommandation n° 32 : Le C.R.T.C. devrait permettre aux exploitants autorisés en vertu de cette notion de licence régionale de lui présenter des rapports sur une base consolidée et non par collectivité.

L'application

La plupart des radiodiffuseurs et des télédistributeurs qui ont comparu devant le Groupe de travail réclamaient une politique d'application plus rigoureuse. Lorsqu'une activité contrevient à la Loi sur la radiodiffusion, à la Loi sur la radio ou au Code criminel, des mesures doivent être prises sans délai. Lorsqu'elle va à l'encontre de plus d'une de ces lois, des accusations devraient être portées en vertu de chacune des lois en question et il faudrait appliquer toutes les sanctions

prévues, notamment la saisie de tout équipement utilisé pour obtenir les services non autorisés ou pour exploiter une entreprise non autorisée. Tous les organismes et ministères gouvernementaux devraient agir dans un esprit de collaboration et de concertation à cet égard. Si l'activité en cause fait l'objet d'une poursuite, la partie lésée a le droit de s'attendre à ce que le gouvernement fasse tout en son pouvoir pour mettre fin à cette activité, en utilisant tout autre mécanisme juridique à sa disposition.

Nous estimons que des mesures rapides sont nécessaires pour que ceux qui se sont conformés aux lois du pays ne soient pas lésés davantage; il serait malheureux que le fait de détenir une licence devienne un désavantage. Un détenteur de licence ne devrait pas être forcé de concurrencer des personnes qui ne paient pas les émissions qu'elles utilisent et qui seront donc toujours capables de couper l'herbe sous le pied à un exploitant légitime. Il doit être clair aux yeux de tous que cette pratique lèse les droits de propriété des propriétaires des émissions, ce qui empêche des gens du milieu artistique d'être rémunérés pour leur travail.

Les outils de réglementation dont le C.R.T.C. est doté à l'heure actuelle sont inadéquats. Une récente décision judiciaire mettant en cause une interprétation de l'expression " entreprise de radiodiffusion " a gravement handicapé le C.R.T.C. dans ses tentatives en vue de surveiller le système de la radiodiffusion. Il en est résulté que certains systèmes se sont vu accorder un avantage injuste sur des entreprises autorisées. Le gouvernement a récemment déposé le projet de loi C-20 qui devrait remédier à cette situation.

Recommandation n° 33 : Le C.R.T.C., de concert avec d'autres organismes gouvernementaux compétents, devrait s'assurer que les recours juridiques actuels sont utilisés au maximum.

Le producteur d'émissions et les droits privés

Les États-Unis ont récemment apporté des modifications à leur loi par l'adoption de la Cable Communications Policy Act. Ces modifications établissent une nette distinction entre un signal qui doit rejoindre une personne qui peut le recevoir sans frais et un signal qui ne doit être reçu que par ceux qui paient pour le recevoir. Les modifications encouragent les parties lésées à faire valoir leurs droits sans recourir au gouvernement, en leur permettant de s'adresser aux tribunaux civils pour obtenir des injonctions, toucher des dommages-intérêts sans avoir à en démontrer l'ampleur réelle (c.-à-d., dommages statutaires), ce qui se révèle parfois impossible, et obtenir réparation pour les dommages effectivement subis. (Voir à l'annexe H le libellé de la récente modification américaine.)

Recommandation n° 34 : Il faudrait modifier la Loi sur la radio de manière à permettre au producteur d'un service qui ne doit être reçu par des membres du public que contre paiement d'un droit, d'intenter une poursuite en dommages-intérêts et de loger une demande d'injonction contre quiconque profite du service sans autorisation.

Les recours au criminel continuent d'exister et devraient être utilisés dans toutes les circonstances appropriées.

10

Le choix, à quel prix?

L'histoire de la radiodiffusion canadienne a connu bien des commissions, des comités et des groupes d'étude spéciaux dont le rôle était d'assouplir la transition houleuse et souvent litigieuse d'un stade à l'autre de l'évolution. Une chose ne fait aucun doute; il existe une tension constante entre les exigences du secteur créateur qui produit les émissions et les exigences de ceux qui les distribuent. Les réponses ne sont jamais faciles, et aucun plan d'avenir n'a pu résister longtemps aux vents et marées du changement.

Le Groupe de travail est conscient des rapports complexes et interdépendants qui nouent les pièces disparates du " système unique ". De toute évidence, la télévision est en train de subir, dans les années 1980, un changement fondamental comparable à celui de la radio à une époque antérieure. Le présent rapport tente d'offrir des options souples dans ces régions du pays où les citoyens ne bénéficient pas encore de toute la gamme de services qui composent le système de la radiodiffusion canadienne à l'heure actuelle.

Nous nous étions fixé pour objectif de proposer un nouveau cadre dans lequel il sera possible d'en arriver plus rapidement et avec le moins de réglementation possible à l'extension et à la prestation des services autorisés.

Des opinions que nous ont exprimées des personnes impliquées à différents niveaux dans le système, certains points sont ressortis clairement. Pour les Canadiens dans un certain nombre de petites collectivités et de régions rurales, l'accès sans réserve au système canadien demeure, en raison des coûts, encore un rêve. Parallèlement, toutefois, la majorité des Canadiens reçoivent un service des plus complets, s'approchant de la saturation, tant la création de services de programmation canadiens comme américains a été rapide et spectaculaire. Il ne

fait aucun doute qu'avant d'en arriver à une certaine stabilité, nous serons témoins de renversements des tendances qui déjà se manifestent dans les deux pays.

En notre qualité de téléspectateurs, nous prenons de plus en plus conscience des services de programmation et d'information qui feront partie de nos vies au seuil du vingt-et-unième siècle. Nous avons cessé d'être passifs; nous sommes devenus nos propres programmateurs.

Le Canada, dans une large mesure, a su relever les défis que lui posait un pays immense dont la population est clairsemée et les besoins culturels et linguistiques, complexes, soit de mettre sur pied un système imposant de radiodiffusion capable de dispenser toute une gamme de services de programmation à la majorité de ses citoyens. Il nous incombait de proposer des moyens d'offrir un choix de services comparable aux régions encore non desservies, compte tenu des coûts - économiques, culturels, sociaux et politiques - reliés à ce choix accru.

Nous estimons que, si l'on donne suite aux mesures proposées dans le présent rapport, le milieu de la réglementation se sera doté d'un nouvel élément de souplesse. Nous avons bon espoir que cela élargira le choix offert à un grand nombre de Canadiens mal desservis et encouragera les exploitants d'entreprises non autorisées à joindre les rangs du système de la radiodiffusion canadienne.

Dans un contexte plus large, il est manifeste que l'ensemble du système de la radiodiffusion est remis en question par la prolifération de services reçus par satellite, tant canadiens qu'américains, au cours de la première moitié de la présente décennie. La politique du C.R.T.C. de favoriser le système de la radiodiffusion canadienne en réprimant la propagation des services d'émissions américaines au Canada, qui était valable en 1975, n'est plus applicable dans le milieu transformé qui existe en 1985.

Il n'entre pas dans le mandat spécifique du Groupe de travail de se pencher sur ces questions générales, mais il est convaincu que leurs répercussions se révéleront fondamentales sur la structure de notre système de la radiodiffusion dans l'avenir.

La Loi sur la radiodiffusion de 1968 s'inscrivait dans le contexte des réalités de l'époque. Les objectifs culturels établis à ce moment-là restent valables, mais on ne saurait les atteindre par la seule réglementation. Le défi qui se pose à l'heure actuelle n'en est pas un de réglementation ou de re-réglementation. Le système est devenu trop complexe pour une solution aussi simpliste. Chacun a des intérêts dans le système de la radiodiffusion, et le prix de solutions efficaces, c'est le compromis et la coopération.

Si nous voulons améliorer le système, des choix difficiles s'imposent. Sommes-nous disposés à en payer le prix ?

Annexe A

Communiqué de presse annonçant la mise sur pied du Groupe de travail le 20 décembre 1984

Groupe de travail du C.R.T.C.

OTTAWA/HULL -- Le C.R.T.C. a annoncé aujourd'hui la mise sur pied d'un groupe de travail spécial en vue d'examiner et de lui faire des recommandations sur la distribution de services reçus par satellite aux collectivités canadiennes mal desservies.

Plus tôt aujourd'hui, le président du C.R.T.C. M. André Bureau, a reçu une lettre du ministre des Communications, l'honorable Marcel Masse, demandant au Conseil de considérer sans délai les possibilités pour de petites entreprises d'avoir accès aux mêmes services que ceux offerts dans les grands centres urbains.

" Nous sommes heureux de constater que le gouvernement a réaffirmé la politique voulant que les Canadiens vivant dans des régions mal desservies aient droit à la même variété de services de radiodiffusion que ceux disponibles à la majorité des Canadiens, " de déclarer M. Bureau. " C'est d'ailleurs une politique qu'a toujours défendue le Conseil entre autres à la suite des recommandations du Comité Therrien sur l'extension des services ".

" Alors qu'il est de plus en plus difficile de répondre aux développements rapides de la technologie et aux goûts de plus en plus exigeants des consommateurs, nous partageons la préoccupation du gouvernement visant à assurer que des services de radiodiffusion soient offerts dans le cadre des lois existantes, " a déclaré M. Bureau. Il a de plus noté que le Ministre fait état dans sa lettre que le C.R.T.C. peut compter sur " l'appui total du gouvernement afin de faire respecter les lois qui sont essentielles au bon fonctionnement du système de radiodiffusion canadien ".

" Le groupe de travail étudiera et soumettra des recommandations dans les domaines où les règlements du Conseil pourraient être modifiés afin d'accélérer le processus, " a déclaré M. Bureau. Le groupe de travail commencera sans délai et soumettra ses recommandations au Conseil d'ici le 11 février 1985. Les six membres du groupe de travail, présidé par le Commissaire M. Paul Klingle, comprennent les membres à temps plein Rosalie Gower et Réal Therrien ainsi que trois membres indépendants représentant d'autres groupes d'intérêt.

" Les Commissaires Gower et Klingle sont originaires de l'Ouest du Canada et avec M. Therrien, ont siégé au Comité sur l'extension des services aux régions éloignées et mal desservies. Cette expérience leur sera très profitable afin d'examiner cette question en profondeur et d'élaborer des recommandations qui assureront à tous les Canadiens le plus vaste choix possible de services de radiodiffusion, " a conclu M. Bureau.

-30-

Note : Le rapport Therrien intitulé " Les années 80 : décennie de la pluralité, radiodiffusion, satellites et télévision payante " est disponible auprès du Centre d'édition du gouvernement du Canada ou chez les agents libraires agréés (n° de catalogue BC92-24/1980F, 3,95 $, hors Canada 4,95 $.)

Annexe B

Lettre du ministre des Communications au président du C.R.T.C.

Le 20 décembre 1984

Monsieur André Bureau
Président
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario)
K1A 0N2

Cher monsieur Bureau,

Je vous écris afin de solliciter votre appui et celui de votre Conseil dans la mise en oeuvre d'une nouvelle approche concernant la réception et la retransmission de services reçus par satellite que j'ai l'intention d'annoncer plus tard aujourd'hui au nom du gouvernement canadien.

Vous connaissez bien les circonstances qui entourent cette question et l'impérieuse nécessité d'une action concertée à ce sujet, en particulier entre le Conseil et mon Ministère. Je peux vous dire que, suite aux échanges entre nos fonctionnaires à ce sujet, le gouvernement s'est penché d'une façon très sérieuse sur ce problème des services aux petites communautés du pays dans le contexte du présent environnement technologique.

Je suis bien conscient des efforts qu'a fait le Conseil au cours des dernières années suite au rapport Therrien afin d'apporter des solutions à plusieurs de ces problèmes et nous apprécions à leur juste valeur les résultats obtenus. Ce que je vous demande aujourd'hui, c'est de franchir, en pleine collaboration, une autre étape dans la même direction en s'assurant que tant le Conseil que le Ministère feront tout en leur pouvoir pour trouver les moyens de concrétiser cette nouvelle approche, pour

le bénéfice des nombreuses petites communautés qui n'ont toujours pas accès à une variété de programmation que la majorité d'entre nous prenons maintenant pour acquis.

Avant de vous exposer les grandes lignes de l'approche du gouvernement à ce sujet, permettez-moi de vous faire part de certains principes fondamentaux dont nous avons tenu compte dans son élaboration, suite à nos discussions avec vos fonctionnaires et avec le milieu.

En effet, comme vous le savez nous avons cru bon de consulter les membres de l'industrie de la radiodiffusion et les membres de votre personnel dans la préparation et l'élaboration de cette approche. Je peux vous dire que d'un côté comme de l'autre les suggestions qui nous ont été faites ont été d'une très grande utilité.

Un des principes fondamentaux qui est ressorti de ces discussions fut la préoccupation de maintenir l'intégrité du système canadien de radiodiffusion. C'est ce principe qui nous a permis d'écarter certaines solutions qui risquaient justement de l'ébranler.

Dans cette perspective, nous croyons important d'affirmer ensuite, que les Canadiens dans les régions éloignées et mal desservies devraient avoir accès à un choix de services comparable à ceux qui demeurent dans les centres urbains ou qui ont présentement l'avantage d'être mieux servis.

Enfin, nous sommes conscients du besoin de distribuer de la programmation dans la langue autochtone, principalement dans le nord où il y a une population autochtone importante. J'ai noté que le Conseil a annoncé récemment la mise sur pied d'un comité devant étudier cette question, invitant en même temps les commentaires du public. Je suis réconforté du fait que cette question progresse, et vous encourage à la prendre en considération dans la mise en oeuvre de la politique concernant les collectivités mal desservies.

À partir de ces prémisses fondamentales, la nouvelle approche que j'annoncerai plus tard aujourd'hui aura six volets principaux :

1. Il s'agit de faire une distinction entre les grandes entreprises et les petites entreprises de réception de radiodiffusion qui servent les communautés mal desservies, en tenant compte de leurs besoins et circonstances particulières.

2. Un vrai choix doit inclure autant un choix de services canadiens que de services étrangers. Donc, ces petites entreprises doivent distribuer un noyau de services canadiens. Présentement, ces entreprises doivent distribuer autant de services canadiens que de services étrangers.

3. Les petites entreprises doivent bénéficier de plus de flexibilité en ce qui concerne la manière d'emballer les services autorisés, et ceci afin qu'elles puissent tenir compte des réalités et des circonstances de l'environnement dans lequel elles fonctionnent.

4. Pour préserver l'intégrité du système de la radiodiffusion, on ne peut permettre la distribution de services spécialisés américains non autorisés et sans paiement aux fournisseurs.

5. Il faut aussi maintenir le système d'attribution de licences pour toutes les entreprises de réception de radiodiffusion afin de favoriser l'évolution ordonnée des éléments du système.

6. Les procédures de licence pour les petits systèmes devraient être allégées de façon à réduire le fardeau réglementaire.

Connaissant l'impatience des gens qui vivent dans ces petites communautés, je sollicite votre coopération afin de s'assurer que les bénéfices de cette nouvelle approche se feront sentir le plus vite possible.

Je comprends qu'elle nécessitera une attention particulière de la part de votre Conseil. Cependant, j'ose espérer qu'à long terme elle rendra notre tâche à tous plus facile.

Plus précisément, ce que je soumets à l'attention de votre Conseil c'est la possibilité :

1. de modifier sa réglementation et ses politiques pour tenir compte des principes énoncés dans la nouvelle approche;

2. d'accélérer et de simplifier l'attribution de licences pour ces petits systèmes de manière à réduire le fardeau réglementaire;

3. de prendre toute autre mesure que le Conseil jugerait appropriée pour mettre en oeuvre cette nouvelle approche.

Soyez assuré que vous recevrez du gouvernement, de mon Ministère et de moi-même tout le support que nous pourrons vous fournir dans la mise en oeuvre de cette nouvelle approche.

Vous pouvez être assuré aussi que dans ce nouvel environnement, vous recevrez tout le support du gouvernement pour faire respecter les lois qui sont si vitales au bon fonctionnement du système canadien de radiodiffusion.

Je vous remercie à l'avance de l'appui que vous apporterez à cette nouvelle approche et je vous prie d'agréer, cher monsieur Bureau, l'expression de mes sentiments distingués.

Marcel Masse

Annexe C

Communiqué de presse annonçant les nouvelles lignes directrices de la politique gouvernementale

le 20 décembre 1984

M. Masse annonce les lignes directrices de la politique concernant la réception et la retransmission de signaux reçus par satellite dans les petites communautés

OTTAWA -- Le ministre des Communications, M. Marcel Masse, a annoncé aujourd'hui les lignes directrices de la politique du gouvernement fédéral concernant la réception et la retransmission de signaux distribués par satellite dans les petites communautés.

" Notre politique, a déclaré M. Masse, est basée sur le principe voulant que les Canadiens aient accès au même choix de services, qu'ils résident dans les régions mal desservies ou dans les centres urbains. Pour accomplir ceci, les opérateurs de petites entreprises de réception de radiodiffusion doivent avoir accès à un nombre varié de services afin de pouvoir offrir les services qui répondent le mieux à la demande de leur clientèle. "

" La révision des services de radiodiffusion que nous avons effectuée dans les régions mal desservies révèle que les règlements et les procédures du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (C.R.T.C.) concernant les services à être distribués peuvent s'avérer trop ardus pour les petites entreprises de radiodiffusion, a fait remarquer M. Masse. Il faut surtout considérer les coûts par abonné nécessaires à l'établissement d'un système de radiodiffusion dans ces petites communautés. La politique vise à rencontrer deux objectifs : simplifier et rationaliser le processus de réglementation et de licence, et s'assurer que les petites communautés sont traitées de façon juste et équitable. "

Afin de maintenir l'intégrité du système canadien de radiodiffusion et d'en assurer une évolution ordonnée, le Ministre a souligné que toutes les entreprises de radiodiffusion devront continuer de se plier aux exigences et aux règlements d'attribution de licences du C.R.T.C. en ce qui concerne les signaux autorisés pour la distribution.

Les principales lignes directrices de cette politique sont les suivantes :

(1) faire une distinction entre les grandes entreprises et les petites entreprises de réception de radiodiffusion qui desservent les communautés éloignées;

(2) exiger des petites entreprises de distribuer une quantité minimale de services de programmation canadiens;

(3) accorder plus de flexibilité aux petites entreprises quant aux choix de services qu'elles peuvent offrir afin de répondre aux besoins de la communauté qu'elles desservent;

(4) alléger le système réglementaire en simplifiant les procédures d'attribution de licences.

La politique concernant l'utilisation d'antennes de satellites par des individus et des établissements commerciaux, tels les bars et les boîtes de nuit, demeure inchangée : aucune licence n'est requise pour ces antennes, et il n'existe aucune restriction concernant leur utilisation. Toutefois, le signal reçu ne doit pas être redistribué. M. Masse a ajouté que les systèmes de télévision à antenne commune de réception de signaux de satellite, tels ceux qui sont utilisés par les hôtels et les condominiums, continueront d'être exemptés de l'obligation de détenir une licence tant que les services offerts sont autorisés pour fin de distribution par les câblodistributeurs de la région.

" La politique protège l'intégrité du système canadien de radiodiffusion en garantissant aux téléspectateurs l'accès à une base essentielle de services canadiens, a déclaré M. Masse. Elle reconnaît aussi que les besoins et les préférences des téléspectateurs canadiens varient selon les régions. En tenant compte de la diversité géographique, culturelle et sociale du Canada, c'est une politique réaliste et attendue depuis longtemps. "

M. Masse a souligné qu'il continuera de travailler en étroite collaboration avec l'industrie de la radiodiffusion et avec les communautés concernées afin que cette politique soit exécutée de façon rapide et efficace.

Lors de la révision qui a mené à l'élaboration de cette nouvelle politique, des représentants des organismes suivants ont été consultés : les Communications par Satellite Canadien Inc. (CANCOM), l'Association canadienne de télévision par câble, l'Association canadienne des radiodiffuseurs, le C.R.T.C. ainsi que des représentants de l'industrie de la télévision payante du Canada.

" J'ai écrit au président du C.R.T.C. pour l'informer des lignes directrices de cette politique, a déclaré M. Masse. En tenant compte de nos objectifs, j'ai demandé à M. Bureau de considérer, dans les plus brefs délais, des moyens de simplifier l'attribution de licences aux petites entreprises et de prendre toute autre mesure appropriée pour la mise en oeuvre de ces nouvelles lignes directrices. "

M. Masse a ajouté que le ministère des Communications informera systématiquement les communautés concernées et leurs représentants de la nouvelle politique et leur soumettra les recommandations nécessaires concernant la réception des services de programmation disponibles.

M. Messe a déposé aujourd'hui à la Chambre des communes un projet de loi qui propose des amendements à la Loi sur la radiodiffusion, à la Loi sur le C.R.T.C. et à la Loi sur la radio. Une des clauses de la nouvelle loi permettrait au gouvernement de donner des directives au C.R.T.C. en matière de politique de radiodiffusion et de télécommunications.

- 30 -

Annexe D

Liste des participants au Groupe de travail et des mémoires reçus

A.J. Gale Ltd.
Lewisporte (T.-N.)

Barrie R. Adams
Barrister & Solicitor
Vancouver (C.-B.)

Allarcom Limited
Edmonton (Alb.)

Anderson Scientific Co.
Mount Lehman (C.-B.)

Arts and Entertainment Network
New York, N.Y. (É.-U.)

Association canadienne des distributeurs de films
St. John's, Montréal, Winnipeg, Calgary, Vancouver

Association canadienne de télévision par câble
Ottawa (Ont.)

Association des radiodiffuseurs canadiens
Ottawa (Ont.)

Avalon Cablevision Limited
St. John's (T.-N.)

Bluewater TV Cable Ltd.
Clinton (Ont.)

R. Briscoe, M.P.
Kootenay West (C.-B.)

British Columbia Telephone Company
Burnaby (C.-B.)

CHUM Limited
Toronto (Ont.)

C.U.C. Limited
Scarborough (Ont.)

Câblevision Nationale Ltée
Montréal (Qué.)

Campbell River TV Association
Campbell River (C.-B.)

Central Interior Cablevision Ltd.
Prince George (C.-B.)

Community Cable Limited
Bay Roberts (T.-N.)

Albert Cooper, M.P.
Peace River (Alb.)

D. & D. Cablevision
Thompson (Man.)

Raymond B. Davis
Red Lake (Ont.)

Delta Cable Television Ltd.
Delta (C.-B.)

Barry Firby
Kenaston (Sask.)

First Choice Canadian Communications Corporation
Toronto (Ont.)

Fundy Cablevision Ltd.
Saint Jean (N.-B.)

General Cablevision Ltd.
Keewatin (Ont.)

Glomma Cablevision Limited
Grimshaw (Alb.)

Greater Winnipeg Cablevision Ltd.
Winnipeg (Man.)

Hope Cable Television Ltd.
Hope (C.-B.)

Interlake Communications Co-op Ltd.
Gimli (Man.)

Lakeshore Community Television Ltd.
Terrace Bay (Ont.)

Le réseau de télévision CTV Ltée
Toronto (Ont.)

Les Communications par Satellite Canadien Inc.
Toronto (Ont.)

Mark L. Lewis
Minden, Gross, Grafstein
Toronto (Ont.)

Thomas L. McPhail, Ph. D
Calgary (Alb.)

MTX Telecom Services Inc.
Winnipeg (Man.)

Don Meier
Star City (Sask.)

John E. Mosier
Waldheim (Sask.)

Mountain View Cablevision Ltd.
Sundre (Alb.)

MuchMusic Network
Toronto (Ont.)

Northern Cablevision Ltd.
Edmonton (Alb.)

Omni Cablevision Ltd.
Gander (T.-N.)

QCTV Ltd.
Edmonton (Alb.)

Rogers Cablesystems Inc.
Toronto (Ont.)

Romik Communications Ltd.
Flin Flon (Man.)

M.J. Saperstein, P. Eng.
Vancouver (C.-B.)

Saskatoon Telecable Ltd.
Saskatoon (Sask.)

Jack Scowen, M.P.
Mackenzie (C.-B.)

J. Shannon
Port Hawkesbury (N.-É.)

Shellbird Cable Ltd.
Corner Brook (T.-N.)

Shuswap Cable Ltd.
Salmon Arm (C.-B.)

Small Community TV Inc.
Beaverlodge (Alb.)

Sun Country Cablevision Ltd.
Salmon Arm (C.-B.)

Télésat Canada
Ottawa (Ont.)

The Sports Network
Don Mills (Ont.)

Tofino Television Association
Tofino (C.-B.)

VerCom Cable TV
Vernon (C.-B.)

Westman Media Cooperative Ltd.
Brandon (Man.)

Winnipeg Videon Incorporated
Winnipeg (Man.)

Yorkton Television Co. Ltd.
Yorkton (Sask.)

Annexe E

Services autorisés à être distribués par CANCOM

Télévision

CHAN-TV (CTV)	Vancouver (C.-B.)
CHCH-TV (IND.)	Hamilton (Ont.)
CITV-TV (IND.)	Edmonton (Alb.)
TCTV	(Bloc d'émissions de langue française)
WDIV (NBC)	Détroit (Mich.)
WTVS (PBS)	Détroit (Mich.)
WJBK-TV (CBS)	Détroit (Mich.)
WXYZ-TV (ABC)	Détroit (Mich.)
* KOMO-TV (ABC)	Seattle (Wash.)
* KING-TV (NBC)	Seattle (Wash.)

* n'est pas encore sur la voie ascendante

Radio

CFQM-FM	Moncton (N.-B.)
CITE-FM	Montréal (Qué.)
CIRK-FM	Edmonton (Alb.)
CFMI-FM	Vancouver (C.-B.)
CKO-FM-2	Toronto (Ont.)
CKAC	Montréal (Qué.)
VOCM	St. John's (T.-N.)
CKRW	Whitehorse (Yukon)
Radio autochtone	

Annexe F

Liste des services spécialisés américains éligibles

Le 2 avril 1984, le C.R.T.C. a publié la liste originale des services spécialisés non-canadiens éligibles. Cette liste a été révisée le 11 juin 1984 comme suit:

Cable News Network (CNN)
CNN Headline News
The Nashville Network (TNN)
The Arts and Entertainment Network
Financial News Network (FNN)
The Weather Channel
The Learning Channel
Biznet, The American Business Network
Country Music Television
Cable Satellite Public Affairs Network (C-Span)
The Silent Network
The Professional Education Network (PEN)
AP Newscable
Dow Jones Cable News
Reuters News View
United Press International Custom Cable

Le service américain **Lifetime** est encore éligible en principe et pourrait être approuvé après le 1er septembre 1984, selon que le Canadian Health Network Limited, la requérante pour un service spécialisé canadien portant sur les questions médicales et les habitudes de vie et dont la demande a été ajournée lors de l'audience du 24 janvier dernier, modifie et complète ses propositions financières avant cette date.

Note: Cette liste est assujettie à des révisions périodiques.

Services de télévision et tarifs des abonnés
pour des régions urbaines et des marchés principaux sélectionnés

	Régions urbaines		Régions de marché principal		
	Vancouver C.-B.	Halifax N.-É.	Buchans T.-N.	Geraldton Ontario	Rocky Mountain House Alberta
I. Abonnés	400 000	78 000	460 (potentiel)	800	1 200
II. Tarifs mensuels (Maximum pour la région)					
Service de base	9,40 $	10,17 $	19,00 $	17,55 $	13,02 $
Télévision payante	19,95 $	22,00 $	-	-	16,50 $
III. Services					
Canadien					
R.-C. (Ang.) & CTV	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
R.-C. (Fr.)	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Stations indépendantes					
- Anglais	Oui (1)	Oui (ASN)	Oui (3 Cancom)	Oui (2 Cancom)	Oui (2 Cancom)
- Français	Non	Non	Oui (1 Cancom)	Oui (1 Cancom)	Oui (1 Cancom)
Éducation	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Télévision payante	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Services spécialisés	Oui (2)	Oui (2)	Non	Non	Non
Débats de la Chambre	Oui	Oui	Non	Non	Oui
États-Unis					
ABC, CBS, NBC, PBS	Oui	Oui	Oui (2 Cancom)	Oui (4 Cancom)	Oui (2 Cancom)
Stations indépendantes	Oui (3)	Non	Non	Non	Non
Services spécialisés	Oui (7)	Oui (2)	Non	Non	Non

Annexe H

Réception non autorisée de certaines communications

705.a) Sous réserve des autorisations prévues au chapitre 119, titre 18, du Code des États-Unis, nulle personne qui reçoit ou aide à recevoir ou qui transmet ou aide à transmettre une communication par fil ou par radio inter-État ou étrangère ne doit en divulguer ou en publier l'existence, le contenu, la substance, l'objet, l'effet ou la signification, sauf par les voies autorisées de transmission ou de réception, (1) à une personne autre que le destinataire, son agent ou son procureur, (2) à une personne employée aux fins d'acheminer cette communication à sa destination ou autorisée à le faire, (3) aux agents comptables ou distributeurs compétents des divers centres de communication par lesquels peut passer la communication, (4) au commandant d'un navire sous les ordres duquel il se trouve, (5) pour se conformer à un subpeona délivré par un tribunal compétent, ou (6) à la demande d'une autre autorité juridique. Nulle personne non autorisée par l'envoyeur ne doit intercepter une communication par radio ni en divulguer ou en publier l'existence, le contenu, la substance, l'objet, l'effet ou la signification à quiconque. Nulle personne qui n'y a pas droit ne doit recevoir ou aider à recevoir une communication par radio inter-État ou étrangère et l'utiliser (ou tout renseignement qu'elle contient) à son propre avantage ou à l'avantage d'une autre personne qui n'y a pas droit. Nulle personne ayant reçu une communication par radio interceptée ou ayant pris connaissance du contenu, de la substance, de l'objet, de l'effet ou de la signification de cette communication (ou d'une partie de celle-ci), qui sait que cette communication a été interceptée, ne doit divulguer ou publier l'existence, le contenu, la substance, l'objet, l'effet ou la signification de cette communication (ou d'une partie de celle-ci) ou utiliser cette communication (ou tout renseignement qu'elle contient) à son propre avantage ou à l'avantage d'une autre personne qui n'y a pas droit. Le présent article ne s'applique pas à la réception, à la

divulgation, à la publication ou à l'utilisation du contenu d'une communication par radio qui est diffusée ou émise par des amateurs ou d'autres personnes pour fins d'utilisation par le grand public ou qui a trait à des navires en détresse.

b) Les dispositions du paragraphe a) ne s'appliquent pas à l'interception ou à la réception par tout particulier ou à l'aide (y compris la fabrication ou la vente) fournie relativement à l'interception ou à la réception d'une programmation du satellite au câble à des fins de visionnement privé, lorsque --

(1) la programmation en cause n'est pas codée; et que
(2) (A) un système de marketing n'est pas établi en vertu duquel --

(i) un agent ou des agents ont été légalement désignés aux fins d'en autoriser le visionnement privé par des particuliers, et
(ii) le particulier en cause peut obtenir cette autorisation de l'agent ou des agents compétents; ou que

(B) un système de marketing décrit à l'alinéa (A) est établi et le particulier qui reçoit cette programmation a obtenu l'autorisation d'en faire le visionnement privé en vertu de ce système.

c) Aux fins du présent paragraphe --
(1) l'expression "programmation du satellite au câble" s'entend de la programmation vidéo transmise par satellite et principalement destinée à la réception directe par les télédistributeurs en vue de sa retransmission aux abonnés du câble;
(2) le terme "agent", relativement à une personne, comprend un employé de cette personne;
(3) le terme "coder", lorsqu'il est utilisé relativement à la programmation du satellite au câble, s'entend de la transmission de cette programmation sous une forme en vertu de laquelle ses caractéristiques auditives ou visuelles (ou les deux) sont modifiées

ou altérées aux fins d'en empêcher la réception non autorisée par des personnes sans avoir recours à de l'équipement autorisé ayant pour objet de contrer les effets de cette modification ou altération; et

(4) l'expression "visionnement privé" s'entend du visionnement à des fins privées dans le logement d'un particulier, au moyen d'équipement que ce particulier possède ou exploite et qui est capable de recevoir directement d'un satellite une programmation du satellite au câble.

d)(1) Une personne qui enfreint délibérément les dispositions du paragraphe a) se voit imposer une amende d'au plus $1,000 ou une peine d'emprisonnement d'au plus six mois, ou les deux.

(2) Une personne qui enfreint les dispositions du paragraphe a) délibérément et aux fins d'en tirer directement ou indirectement un avantage commercial ou un gain financier privé se voit imposer une amende d'au plus $25,000 ou une peine d'emprisonnement d'au plus un an, ou les deux, dans le cas d'un premier délit, et une amende d'au plus $50,000 ou une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans, ou les deux, dans le cas de toute récidive.

(3)(A) Une personne lésée par toute infraction aux dispositions du paragraphe a) peut intenter une poursuite civile auprès d'un tribunal de district des États-Unis ou d'un autre tribunal ayant compétence en la matière.

(B) Le tribunal peut --

(i) émettre des injonctions provisoires et définitives aux conditions qu'il peut juger raisonnables pour prévenir ou restreindre les infractions aux dispositions du paragraphe a);

(ii) accorder des dommages-intérêts tel qu'il est décrit au sous-alinéa (C); et

(iii) ordonner le recouvrement de tous les frais et dépens, y compris les honoraires d'avocat raisonnables, par une partie lésée ayant eu gain de cause.

(C)(i) Les dommages-intérêts accordés par un tribunal en vertu du présent article sont calculés, au choix de la partie lésée, selon les dispositions de l'un ou l'autre des sous-alinéas ci-après;

(I) la partie lésée peut recouvrer les dommages réels qu'elle a subis par suite de l'infraction ainsi que les profits du violateur qui sont attribuables à l'infraction et dont il n'est pas tenu compte dans le calcul des dommages réels; dans l'établissement des profits du violateur, la partie lésée n'est tenue de prouver que les recettes brutes du violateur, et ce dernier est tenu de faire la preuve de ses dépenses déductibles et des éléments de profits attribuables à des facteurs autres que la violation; ou

(II) la partie lésée peut recouvrer des dommages-intérêts statutaires pour chaque infraction en cause dans la poursuite, dont le montant sera d'au moins $250 et d'au plus $10,000, selon que le tribunal l'estimera juste.

(ii) Lorsque le tribunal juge que le violateur ne savait pas et n'avait pas de raison de croire que ses actes constituaient une infraction aux dispositions du présent article, le tribunal peut, à sa discrétion, majorer les dommages-intérêts accordés, qu'ils soient réels ou statutaires, d'un montant d'au plus $50,000.

(iii) Lorsque le tribunal juge que le violateur ne savait pas et n'avait pas de raison de croire que ses actes constituaient une infraction aux dispositions du présent article, le tribunal peut, à sa discrétion, réduire les dommages-intérêts accordés à un montant d'au moins $100.

(4) L'importation, la fabrication, la vente ou la distribution d'équipement par une personne aux fins d'aider à l'interception ou à la réception de communications par radio interdites en vertu du paragraphe a) sont assujetties aux peines et recours prévus au présent paragraphe, dans la même mesure et au même titre qu'une personne qui s'est livrée à l'interception ou à

la réception interdites de ces communications par radio.

(5) Les peines prévues en vertu du présent paragraphe sont en sus de celles qui sont prescrites en vertu d'une autre disposition sous le présent titre.

(6) Rien dans le présent paragraphe n'empêche un État, ou une subdivision politique d'un État, d'adopter ou d'appliquer des lois concernant l'importation, la vente, la fabrication ou la distribution d'équipement par une personne aux fins d'aider à l'interception ou à la réception de communications par radio interdites en vertu du paragraphe a).

e) Rien dans le présent article n'influe sur tout droit ou toute obligation ou responsabilité en vertu du titre 17 du Code des États-Unis, sur une règle, un règlement ou une ordonnance émis en vertu dudit titre ou sur toute autre loi fédérale, loi d'État ou loi locale applicable.